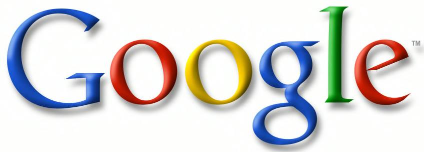


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/

3 2044 103 247 755

Digitized by Google

115

86
52



Digitized by Google

Digitized by Google

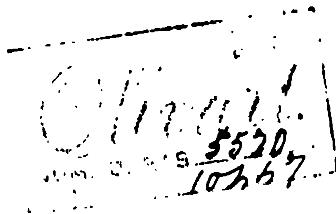
Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

LE COMPROMIS AUSTRO-HONGROIS

DE 1867



Digitized by Google

Digitized by Google

52

LE COMPROMIS AUSTRO-HONGROIS DE 1867

— ÉTUDE SUR LE DUALISME —

PAR

LOUIS EISENMANN
Ancien élève de l'École normale supérieure
Agrégé d'histoire et de géographie

PARIS
SOCIÉTÉ NOUVELLE DE LIBRAIRIE ET D'ÉDITION
(LIBRAIRIE GEORGES BELLAIS)
17, RUE CUJAS, V[e] ARR[t]
—
1904

Tous droits réservés.



Digitized by Google

AVANT-PROPOS

Les documents qui ont servi à cette étude ont été recueillis surtout à Vienne, dans les bibliothèques de l'Université, de la Ville, et particulièrement du Reichsrath. A Paris, M. Louis Léger, membre de l'Institut, a mis à ma disposition ses collections tchèques avec une bienveillance dont je lui suis vivement reconnaissant.

MM. les professeurs Rieger, Goll et Masaryk, de Prague ; Marczali, de Budapest ; Fournier, de Vienne ; MM. Pernerstorfer et Daszyński, députés au Reichsrath ; MM. Emm. Kónyi et D. Nagy, de Budapest, m'ont fourni d'utiles indications et de précieux renseignements : je suis heureux de leur exprimer ici ma sincère et profonde gratitude. J'ai des obligations toutes particulières à M. H. Friedjung, le célèbre historien de l'Allemagne et de l'Autriche contemporaines : les nombreux entretiens dont il a bien voulu me faire profiter, au cours de mes divers séjours à Vienne, ont été pour moi d'un prix inestimable. M. Gabriel Monod, mon maître vénéré, et mes amis L.-M. Hartmann et Lucien Herr savent, comme je le sais, tout ce que leur doit ce livre.

Digitized by Google

Digitized by Google

INTRODUCTION

Le Compromis de 1867 est l'acte constitutif du dualisme austro-hongrois. En exposer la formation, en décrire les institutions, en dégager le sens et l'esprit, c'est l'objet de ce travail.

De toutes les sources d'informations sur la « question d'Autriche », l'histoire politique contemporaine de l'Autriche-Hongrie est la plus précieuse, bien qu'elle soit la plus négligée. Que l'on se tienne à la surface de la question ou que l'on cherche à en atteindre le fond, si l'on y veut voir clair et aussi voir vrai, c'est à l'histoire politique qu'il faut recourir. La Hongrie, dans la monarchie austro-hongroise, contribue à l'heure présente pour un tiers aux charges communes ; mais, par son influence prépondérante, elle exerce deux tiers, et plus, des droits communs ; et cependant la politique hongroise semble aspirer sans cesse plus vivement à rompre les liens du dualisme. La Constitution autrichienne, depuis 1897, est paralysée dans son fonctionnement par l'obstruction : en six années, un seul budget a été constitutionnellement voté ; les autres ont été décrétés par l'empereur ; partout, l'ordonnance impériale prend la place de la loi, que le Parlement est impuissant à faire. En Hongrie, au contraire, l'obstruction procure au Parlement de nouvelles victoires : elle arrache au souverain l'approbation du programme militaire de la nation ; et non seulement le roi cède aux vœux de la nation, auxquels il a si longtemps résisté, mais il va désormais au-devant de ses désirs : par l'ordre de François-Joseph Ier, les cendres de François Rakóczy II, le chef de la dernière insurrection hongroise contre la maison d'Autriche, vont être ramenées dans le pays, qui depuis longtemps en souhaitait le retour. En septembre 1903, le conflit était presque déclaré entre la couronne et le Parlement sur les questions militaires ; en avril 1904, le roi affirme que, « grâce à Dieu, les oppositions et les malentendus qui, pendant des siècles,

Digitized by Google

ont lourdement pesé sur nos aïeux, ne sont plus aujourd'hui que les réminiscences historiques d'une époque définitivement disparue », et proclame « l'harmonie entre le trône et la nation [1] ». Comment expliquer ces brusques changements, ces apparentes contradictions, ces différences essentielles dans la situation des deux États que le dualisme unit, sous le même souverain, dans la monarchie austro-hongroise ? Pourquoi la Hongrie aspire-t-elle à se dégager de son union avec l'Autriche, où elle semble trouver tant d'avantages, et pourquoi l'Autriche, depuis trente-sept ans, accepte-t-elle de jouer le second rôle dans cette union, où son nom figure le premier ? Pourquoi le régime parlementaire marche-t-il, en Hongrie, de triomphe en triomphe, tandis que l'Autriche est par degrés retombée à l'absolutisme ? Pourquoi l'empereur et roi, sans cesse tiraillé entre la tradition du passé et l'appel de l'avenir, tantôt se raidit-il contre les prétentions croissantes des Hongrois, et tantôt au contraire, accumulant les concessions, précipite-t-il le mouvement qui, chaque jour, déplace davantage vers Budapest le centre de gravité de l'Autriche-Hongrie, en passe de devenir une Hongrie-Autriche ? Seule l'histoire politique répond à ces questions. Seule aussi, en retraçant la succession des régimes que la monarchie a usés depuis 1848, en montrant comment ils ont été conçus et accueillis, quels résultats ils ont produits, pour quelles causes ils ont échoué, et quelles traces profondes ils ont laissées, elle révèle exactement la nature même du problème autrichien, elle en fait mesurer la portée, elle fournit les éléments d'une opinion raisonnée et sûre sur la question d'Autriche. Il vaut la peine de se faire cette opinion, si la question d'Autriche, comme on l'a souvent répété depuis quelques années, intéresse vraiment en dernier ressort l'ordre, l'équilibre, la paix, l'existence même de l'Europe.

Le Compromis domine l'histoire politique contemporaine de l'Autriche-Hongrie. Il la divise en deux périodes bien tranchées, inégales de durée et différentes de caractère. La première, courte, agitée, diverse, est remplie par la lutte de la Hongrie contre les différents systèmes de centralisation autrichienne qui, de 1849 à 1866, se succèdent dans une fuite rapide ; elle se termine par le traité de paix que l'empereur, représentant de l'unité de la monarchie, et la Hongrie signent, en 1867, sur la base du dualisme. La seconde, plus longue, plus calme, plus homogène dans son développement, voit s'accomplir l'évolution lente et régulière qui

1. Rescrit au comte Tisza, 18 avril 1904.

Digitized by Google

aboutit, sous nos yeux, à la dislocation du dualisme, à la crise austro-hongroise. Cette crise, qui a son point de départ dans le Compromis lui-même, remonte donc par ses origines lointaines à la période où il s'est formé ; et l'étude de cette période de formation, qui fait l'objet de ce travail, est aujourd'hui encore, aujourd'hui plus que jamais, à l'heure où le dualisme, usé à son tour, va céder peut-être la place à un régime nouveau, d'un intérêt actuel.

Le plan à suivre dans cette étude résulte du sujet même. L'Autriche-Hongrie contemporaine est une énigme indéchiffrable si l'on ignore l'Autriche du passé : un *chapitre préliminaire* en expose donc les traits essentiels. Trois livres sont consacrés à *la Révolution et à la réaction* (1848-59), aux *Essais d'unité constitutionnelle* (1859-65), au *Compromis* (1865-67). La *conclusion* essaie de faire apercevoir les principales causes qui ont amené la dislocation du dualisme.

La plupart des documents et des ouvrages importants sur le sujet ont été publiés, traduits ou analysés en allemand : on pourrait donc à la rigueur se contenter ici d'une bibliographie allemande. A le faire, on risquerait pourtant et de négliger des sources importantes d'information, et surtout de s'interdire de saisir sur le vif, de comprendre et de traduire fidèlement l'idéal, la pensée, les mobiles des peuples non-allemands d'Autriche et de leurs hommes d'État. Le souci de l'exactitude historique et plus encore celui de l'impartialité des jugements m'ont ainsi engagé à compléter ma bibliographie par un choix [1] de documents et d'ouvrages tchèques et magyars. Je ne me dissimule pas les lacunes de mon travail, je suis sûr au moins qu'il est tout entier inspiré d'une seule pensée : la recherche sincère, sans préjugés et sans passion, de la vérité.

1. Il ne pouvait s'agir que d'un choix, si je ne voulais pas disperser à l'infini ma recherche. Les bienveillants conseils de MM. Goll, Rieger et Marczali m'y ont guidé, j'espère avec succès.

Digitized by Google

Digitized by Google

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie ne veut être ni complète, ni scientifique. Elle indique seulement les sources et les ouvrages dont on s'est surtout servi ici.

SOURCES

Die Staatsgrundgesetze (Manzsche Taschenausgabe der öst. Gesetze, XIX, 6e éd.). Vienne, 1894. — Pour les lois constitutionnelles autrichiennes.

A magyar történet kútfőinek kézikönyve (Enchiridion fontium historiae Hungarorum), publié par Marczali. Budapest, 1902. — Pour les lois hongroises (cité : Marczali. *Enchiridion*).

Officielle stenographische Berichte über die Verhandlungen des österreichischen Reichstags, 5 vol. Vienne. 1848-49 (cité : *Verhandl. des öst. Reichstags*).

Protokolle des Verfassungs-Ausschusses im österr. Reichstage, 1848-49, herausgegeben und eingeleitet von Anton Springer. Leipzig, 1885 (cité : Springer, *Protokolle*).

Verhandlungen des österr. verstärkten Reichsrathes. 1860. Nach den stenog. Berichten. Vienne (Manz), 1860, 2 vol.

Der ungarische Reichstag, 1861. Pest, 1861, 3 vol.

Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Abgeordneten-Hauses, 1861-65 (cité : *C.-R. st.*).

Die neue Gesetzgebung Oesterreichs, erläutert aus den Reichsraths-Verhandlungen. I. Die Verfassungsgesetze und die Gesetze über den finanziellen Ausgleich mit Ungarn. Vienne. 1868 (cité : *Neue Gesetzgebung*).

Černý. *Boj za právo (La lutte pour le droit)*, recueil de documents intéressant la Bohême, de 1848 à 1860. Prague. 1893.

Digitized by Google

Das Staatsarchiv. Sammlung der officiellen Aktenstücke zur Geschichte der Gegenwart. Herausgegeben von L. K. Aegidi u. A. Klauhold. — *Der ungarische Verfassungsstreit, urkundlich dargestellt. Beilage zu dem Staatsarchiv.* Hamburg, 1862 (cité : *Der ungar. Verfassungsstreit*).

Acht Jahre Amtsleben in Ungarn, von einem k. k. Stuhlrichter in Disponibilität. Leipzig, 1861.

Andrássy Gyula, *Gróf beszédei. Kiadta* Lederer Béla. I, 1847-1868 ; II, 1869-71. Budapest, 1891-93. *(Discours du comte J. Andrássy, publiés par* B. Lederer).

Andrássy, *Die Einheit der öst.-ung. Armee. Rede, gehalten im ung. Magnatenhause am 5. Apr. 1889.* Vienne, 1889.

(Andrian), *Oesterreich u. dessen Zukunft.* I et II. Hambourg, 1842-47.

Andrian, *Denkschrift über die Verfassungs- u. Verwaltungsfrage in Oesterreich.* Leipzig, 1859.

Arneth, *Aus meinem Leben.* I et II. Stuttgart, 1893.

Beust, *Aus drei Vierteljahrhunderten. Erinnerungen und Aufzeichnungen.* I et II. Stuttgart, 1887.

Bismarck, *Gedanken und Erinnerungen.* I et II. Stuttgart, 1898.

Briefwechsel zwischen Anast. Grün u. L. A. Frankl (1845-1876). Berlin, 1897.

Deák Ferencz, *Beszédei. Osszegyüjtötte* Kónyi Manó. II-VI. Budapest, 1886-98. *(Discours de F. Deák, recueillis par* Emm. Kónyi) (cité : Kónyi, *Deák*).

Czörnig, *Die Neugestaltung Oesterreichs.* Stuttgart, 1858.

Drei Jahre Verfassungsstreit. Beiträge zur jüngsten Geschichte Oesterreichs. Von einem Ungar. Leipzig, 1864 (cité : *Drei Jahre).*

Dreissig Jahre aus dem Leben eines Journalisten. I-III. Vienne, 1894-98 (cité : *Dreissig Jahre*).

Eötvös, *Die Reform in Ungarn.* Leipzig, 1846.

(Eötvös), *Ueber die Gleichberechtigung der Nationalitäten in Oesterreich.* 1850.

Eötvös, *Die Garantien der Macht und Einheit Oesterreichs.* Leipzig, 1859.

(Eötvös), *Die Sonderstellung Ungarns, vom Standpunkte der Einheit Deutschlands.* Pest, 1861.

Digitized by Google

Eötvös, *Die Nationalitätenfrage*. Pest, 1865.

Emléklapok Vajai baró Vay Miklós életéből. Budapest, 1899. *(Souvenirs de la vie du baron Nicolas Vay de Vaja)* (cité : *Emléklapok*).

Fischel, *Das österreichische Sprachenrecht. Eine Quellensammlung*. Brünn, 1901.

Fischer, *Aus meinem Amtsleben*. Augsbourg, 1860.

Fischhof, *Ein Blick auf Oesterreichs Lage*. Vienne, 1866.

Fischhof, *Oesterreich u. die Bürgschaften seines Bestandes*. Vienne, 1869.

Flir, *Briefe aus Rom*. Innsbruck, 1864, 2e éd.

Friedmann, *Zehn Jahre österr. Politik*. I. Vienne, 1879.

Fröbel, *Ein Lebenslauf*. I et II. Stuttgart, 1890-91.

(Hartig), *Genesis der Revolution in Oesterreich im Jahre 1848*. Leipzig, 1850, 2e éd.

Hasner, *Denkwürdigkeiten*. Stuttgart, 1892.

Hübner, *Ein Jahr meines Lebens*. Leipzig, 1891.

Kecskeméthy, *Ein Jahr aus der Geschichte Ungarns*. Vienne, 1862.

Kossuth, *Meine Schriften aus der Emigration*. I-III. Presbourg-Leipzig, 1880-82.

Metternich, *Mémoires, documents et écrits divers*. I-VIII. Paris, 1880-4.

B. v. Meyer, *Erlebnisse*. I et II. Vienne et Pest, 1875.

Palacký, *Spisy drobné. I. Spisy a řeči z oboru politiky*. Prague, 1898 *(Petits écrits. I. Écrits et discours politiques)*.

Palacký, *Gedenkblätter. Auswahl von Denkschriften, Aufsätzen u. Briefen aus den letzten 50 Jahren*. Prague, 1874.

(Perthaler), *Neun Briefe über Verfassungsreformen in Oesterreich*. Leipzig, 1860.

(Perthaler), *Palingenesis. Denkschrift über Verwaltungsreformen in Oesterreich*. Leipzig, 1860.

Pillersdorf, *Handschriftlicher Nachlass*. Vienne, 1863.

Poschinger, *Preussen im Bundestag, 1851-59*. I-V. Leipzig, 1882-84.

Řeči dra F. L. Riegra a jeho jednání v zákonodárných sborech. Prague, 1888 *(Discours de F. L. Rieger, et son rôle dans les assemblées législatives)*.

Rückblick auf die jüngste Entwickelungsperiode Ungarns. Vienne, 1857.

Digitized by Google

Siebenbürgen und die österreichische Regierung in den letzten vier Jahren. Leipzig, 1865.

Somssich, *Das legitime Recht Ungarns und seines Königs*. Vienne, 1850.

Springer, *Oestreich nach der Revolution*. Leipzig, 1850.

(Széchenyi), *Ein Blick auf den anonymen Rückblick, welcher für einen vertrauten Kreis, in verhältnissmässig wenigen Exemplaren, im Monate October 1857 in Wien erschien. Von einem Ungarn*. Londres, 1859.

Szécsen, *Politische Fragen der Gegenwart*. Vienne, 1851.

Szögyény-Márich László *országbiró Emlékiratai. Kiadjak fiai (1836-1848)*. I. Budapest. 1903. *(Mémoires de Ladislas de Szögyény-Márich, grand-juge du royaume, publiés par ses fils.)*

Wirkner, *Meine Erlebnisse*. Presbourg, 1880.

Zur Lösung der ungarischen Frage. Vienne, 1861.

Zwölf Artikel über die ungarische Frage. — Separat-Abdruck nach dem Wanderer. Vienne, 1862.

OUVRAGES

Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich vom Jahre 1867*. Leipzig, 1897.

Arneth, *Anton R. von Schmerling*. Vienne, 1895.

Auerbach, *Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie*. Paris, 1898.

Bach, *Geschichte der Wiener Revolution 1848*. Vienne, 1898.

Beer, *Die Finanzen Oesterreichs im XIX. Jahrhundert*. Prague, 1877.

Beidtel, *Geschichte der österr. Staatsverwaltung, 1740-1848*. I et II. Innsbruck, 1898.

Beksics, *Kemény Zsigmond. A forradalom és a kiegyezés*. 2e éd. Budapest, 1883.

De Bertha, *Magyars et Roumains devant l'histoire*. Paris, 1899.

Bidermann, *Geschichte der österr. Gesammtstaatsidee, 1526-1804*. I et II. Innsbruck, 1867-1889.

Brote, *Die rumänische Frage in Siebenbürgen und Ungarn*. Berlin, 1895.

Cziráky, *Conspectus publici juris regni Hungariæ ad annum 1848*. Vienne, 1851.

Digitized by Google

Deák, *Ein Beitrag zum ungarischen Staatsrecht. Bemerkungen über Wenzel Lustkandl's « Ungarisch-österreichisches Staatsrecht » vom Standpunkte des ungar. Staatsrechts.* Pest, 1865.

Denis, *La fin de l'indépendance bohême.* I et II. Paris, 1890.

Denis, *La Bohême depuis la Montagne-Blanche.* I et II. Paris, 1903.

Ebeling, *F. F. Graf v. Beust.* I et II. Leipzig, 1870-1.

Eim, *Politické úvahy. (Réflexions politiques).* Prague, 1898.

L'État hongrois millénaire et son peuple. Rédigé par J. de Jekelfalussy. Budapest, 1896.

Fiedler, *Rakousko-uherská vyrovnání po roce 1878 (Les compromis austro-hongrois depuis 1878).* Prague, 1903.

Friedenfels, *J. Bedeus von Scharberg. Beiträge zur Geschichte Siebenbürgens im XIX. Jahrhundert.* I (nouvelle édition, 1885) et II. Vienne, 1877.

Friedjung, *Der Ausgleich mit Ungarn.* Leipzig, 1877.

Friedjung, *Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland. 1857 bis 1866.* I (2e édition) et II. Stuttgart, 1898.

Friedjung, *Benedeks nachgelassene Papiere.* Leipzig, 1859.

Glückmann, *Das Heerwesen der österr.-ung. Monarchie,* 4e édition. Vienne, 1895.

Goll, *František Palacký.* Prague, 1898.

Gumplowicz, *Das Recht der Nationalitäten und Sprachen in Oesterreich-Ungarn.* Innsbruck, 1879.

Hain, *Handbuch der Statistik des österr. Kaiserstaats.* I et II. Vienne, 1852-3.

Hauke, *Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts.* Vienne et Leipzig, 1894.

Helfert, *Geschichte Oesterreichs vom Ausgange des Wiener October-Aufstandes 1848.* I-IV[3] (7 volumes). Prague et Leipzig, 1869-86.

Helfert, *Revision des ungarischen Ausgleichs.* I et II. Vienne, 1876.

Hock-Bidermann, *Der österreichische Staatsrath, 1760-1848.* Vienne, 1879.

Horváth, *25 Jahre aus der Geschichte Ungarns, 1823-48.* I et II. Leipzig, 1867.

Die Gegenwart. Eine encyklopädische Darstellung der neuesten Zeitgeschichte. I-XII. Leipzig, 1848-56.

Hugelmann, *Studien zum österr. Verfassungsrechte. I. Die österr. Reichsvertretung.* Vienne, 1886.

Digitized by Google

IRANYI et CHASSIN, *Histoire politique de la Révolution de Hongrie*, I et II. Paris, 1889.

JAHN, *F. L. Rieger*. Prague, 1889.

JELLINEK, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Vienne, 1882.

JELLINEK, *Das Recht des modernen Staats. I. Allgemeine Staatslehre*. 1901.

KAIZL, *Vyrovnání s Uhry r. 1867 a 1877. Historickým úvodem opatřil* A. Rezek (*Les Compromis avec la Hongrie, 1867 et 1877, avec une introduction historique par* A. Rezek). Prague, 1886.

KALOUSEK, *České státní právo (Le droit d'Etat bohême)*. 2e éd. Prague, 1892.

KIRCHHOFF, *Unser Wissen von der Erde*. I². Vienne, Prague, Leipzig, 1889 (cité : Supan, *Oesterreich-Ungarn)*.

KMETY, *A magyar közjog tankönyve (Manuel de droit public hongrois)*. 2e éd. Pest, 1902.

KOLMER, *Parlament und Verfassung in Oesterreich*. I et II. Vienne, 1902-3.

KRONES, *Moritz von Kaiserfeld*. Leipzig, 1888.

LEGER, *Histoire de l'Autriche-Hongrie*. 4e éd. Paris, 1895.

LENZ, *Zur Kritik der Gedanken u. Erinnerungen des Fürsten Bismarck*. Berlin, 1899.

LUSCHIN V. EBENGREUTH, *Oesterreichische Reichsgeschichte*, Bamberg, 1896.

LUSTKANDL, *Das ungarisch-österreichische Staatsrecht, zur Lösung der Verfassungsfrage historisch und dogmatisch dargestellt*. Vienne, 1863.

MALY, *Naše znovuzrozeni* (*Notre renaissance*). Prague, 1880-4.

MARCKS, *Fürst Bismarcks Gedanken u. Erinnerungen*. Berlin, 1899.

MARCZALI, *Ungarn beim Tode Karl III.* (*Oesterreichischer Erbfolgekrieg, I* ; cité : *Erbfolgekrieg*.)

MARCZALI, *Magyarország története II. József korában (Histoire de la Hongrie au temps de Joseph II*), I. (2e édition). Budapest, 1885.

MARCZALI, *A legújabb kor története, 1825-1880* (*Histoire contemporaine*). Budapest, 1892.

MASARYK, *Česká otázka*. (*La question tchèque*). Prague, 1895.

MASARYK, *Karel Havlíček*. Prague, 1896.

Digitized by Google

MATLEKOVITS, *Das Königreich Ungarn, volkswirtschaftlich und statistisch dargestellt.* I et II. Leipzig, 1900.

MAYR, *Hans v. Perthalers auserlesene Schriften* (avec une biographie). Vienne, 1883.

A magyar nemzet története (*Histoire de la nation hongroise*). VIII-X. Budapest, 1896-8.

Pamatník na oslavu stých narozenin Františka Palackého. (*Mémorial pour le centième anniversaire de la naissance de Palacký*). Prague, 1898.

RATZEL. *Politische Geographie.* Munich et Leipzig, 1897.

RIEGER, *Ustavní dějiny Rakouska.* (*Histoire constitutionnelle de l'Autriche*). Prague, 1903. (Extrait du *Slovník naučný — Encyclopédie* — d'Otto).

ROGGE, *Oesterreich von Világos bis zur Gegenwart*, I-III. Leipzig et Vienne, 1872-3.

SAYOUS, *Histoire générale des Hongrois.* I et II. Paris s. d.

SPRINGER (A.), *Geschichte Oesterreichs seit dem Wiener Frieden 1809.* I et II, Leipzig, 1863-5.

SPRINGER (R.), *Staat und Parlament. Kritische Studie über die österr. Frage und das System der Interessenvertretung.* Vienne, 1901.

SRB, *Politické dějiny národa českého (Histoire politique de la nation tchèque).* I. Prague, 1899.

Oesterreichisches Staatswörterbuch, herausgegeben von E. Mischler u. J. Ulbrich. I et II. Vienne, 1895-7.

H. v. SYBEL, *Die Begründung des deutschen Reichs durch Wilhelm I.*, I-VII, 3e et 4e éditions. Munich et Leipzig, 1890-4.

TEIFEN, *Adel und Kirche in Oesterreich.* Vienne, 1897.

TEIFEN, *Das soziale Elend und die besitzenden Klassen in Oesterreich.* Vienne, 1894.

TEZNER, *Der österreichische Kaisertitel, das ungarische Staatsrecht und die ungarische Publicistik.* Vienne, 1899.

THALLÓCZY, *Graf Anton Szécsen.* (Extrait de *Oesterreichisch-Ungarische Revue*, XXIX, 1902-3. Cité d'après la pagination de la Revue).

TOMAN, *Das böhmische Staatsrecht und die Entwickelung der österr. Reichsidee 1526-1548.* Prague, 1872.

ULBRICH, *Die rechtliche Natur der österr.-ung. Monarchie.* Prague, 1879.

ULBRICH. *Lehrbuch des österr. Staatsrechts.* Vienne, 1883.

Digitized by Google

ULBRICH, *Oesterr. Staatsrecht* (dans *Handbuch des öffentlichen Rechts*), Fribourg, 1892.

VIROZSIL, *Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn*, I-III. Pest, 1865-6.

WHITMAN, *Das Reich der Habsburger*. Berlin, 1892.

Der k. k. österr. Feldmarschall Fürst Windisch-Grätz. Berlin, 1886.

WINTER, *Das österr. Parlament. Parlamentarisches Handbüchlein*. Vienne, 1902.

WOLFSGRUBER, *J.O. Kardinal Rauscher*. Fribourg, 1888.

Unsere Zeit. Deutsche Revue der Gegenwart. Leipzig, depuis 1857.

ZWIEDINEK-SÜDENHORST, *Deutsche Geschichte 1806-1871*. I-III. Stuttgart et Berlin, 1897-1904.

Les principales des revues contemporaines qui contiennent des articles cités au cours de ce travail sont :

Revue politique et parlementaire — Revue des Deux Mondes — Revue de Paris — Revue d'économie politique — Revue de Droit international et de législation comparée — Annales des Sciences politiques, publiées toutes à Paris.

Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, publiée à Vienne (citée : *Grünhut's Zeitschrift*).

Zeitschrift für ungarisches öffentliches und Privatrecht, publiée à Budapest.

Deutsche Revue, publiée à Breslau et Berlin, ensuite à Stuttgart et Leipzig.

Oesterreichisch-Ungarische Revue, publiée à Vienne.

Budapesti Szemle (Revue de Budapest), publiée à Budapest.

Osvěta (La Lumière), publiée à Prague.

Deutsche Worte, publiée à Vienne.

Zeit, publiée à Vienne [1].

1. Les références à la *Zeit*, revue hebdomadaire, sont indiquées par des numéros de volume et de page; celles à la *Zeit*, journal quotidien, par des dates.

Digitized by Google

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'ANCIEN RÉGIME

I. *La formation du dualisme historique.* — II. *La Constitution hongroise et la Monarchie autrichienne.* — III. *L'éveil des idées modernes et la préparation de la Révolution.*

Comment la monarchie autrichienne, née trialiste, est devenue dualiste; en quoi consiste, au juste, ce dualisme « historique », et comment s'en est préparé le remplacement par le dualisme moderne que proclame, dès son début, la Révolution de 1848, c'est ce qu'il est essentiel de savoir, en gros, mais exactement, avant d'aborder l'étude de l'Autriche-Hongrie contemporaine. 1848 n'a pas creusé dans l'histoire de la monarchie des Habsbourg un infranchissable fossé : entre l' « avant-mars » et l' « après-mars » [1], les ponts sont nombreux. C'est au nom de la Pragmatique Sanction de 1723 que la Hongrie, de 1848 à 1866, a lutté pour le dualisme. C'est sur le contrat de mariage et les serments de Ferdinand Ier, donc sur des actes qui remontent au premier quart du XVIe siècle, que se fonde la revendication par les Tchèques du droit d'État de la Bohême. L'Autriche-Hongrie contemporaine plonge encore par toutes ses racines dans ce passé lointain : c'est assez dire que, pour la comprendre, c'est lui d'abord qu'il faut connaître.

I

La monarchie autrichienne naquit le 29 août 1526, sur le champ de bataille de Mohács. Les Turcs y écrasèrent l'armée hongroise, et Louis II, roi de Hongrie et de Bohême, périt dans la déroute. Ses couronnes, après quelques mois d'intrigues, échurent à son beau-frère Ferdinand Ier, archiduc d'Autriche. Lors-

1. *Vormärz* et *Nachmärz* désignent en allemand, d'une façon commode, les deux époques que séparent les journées de mars 1848.

Digitized by Google

qu'aux États héréditaires de la maison d'Autriche[1] eurent été réunis les deux royaumes, l'empire des Habsbourg se trouva définitivement constitué.

Est-il, comme le veut l'opinion courante, la création purement artificielle d'une tenace politique de famille ? Les Habsbourg avaient tout fait pour qu'on le crût. Pendant deux siècles et demi, depuis leur établissement à Vienne en 1282, ils s'étaient tenus à l'affût, guettant les trônes de Bohême et de Hongrie. Ils n'avaient laissé passer aucune occasion de s'y créer, par des contrats de mariage et des pactes de succession, des titres, ou du moins des prétentions. Maximilien Ier, le grand-père de Ferdinand, en avait fermé le cercle, en faisant de son petit-fils, par une double union, deux fois le beau-frère de Louis II. — Mais les États artificiels n'ont pas la vie aussi longue que l'a eue la monarchie autrichienne. Puisqu'elle a duré, elle avait de bonnes raisons d'être. Sans doute, elle n'a pas, dans son ensemble, l'impérieuse unité physique que présentent certaines de ses parties, la Bohême, par exemple, ou la Hongrie : mais elle a une unité politique évidente[2]. Ses divers territoires ont une orientation commune : ils subissent une même influence, celle du système hydrographique formé par le Danube et ses affluents. Le Danube les domine, il les pousse, les jette l'un vers l'autre : il donne à la monarchie son caractère géographique, fondamental et durable, de puissance danubienne. Entre les Sudètes, les Carpathes et les Alpes devait naître une puissance danubienne. Elle s'esquisse à diverses reprises, du VIIe au XVIe siècle, depuis le légendaire Samo jusqu'à Mathias Corvin, le plus grand roi national de la Hongrie. Une loi de la nature attire ces éphémères empires vers le moyen Danube, qui est devenu et toujours resté le centre de gravité de la monarchie autrichienne. Plus heureux que leurs précurseurs, les Habsbourg réussirent à la fonder, parce que l'état général de l'Europe au début du XVIe siècle favorisait leur dessein. C'est le moment où à l'Occident s'achève la formation des grands États, où à l'Orient s'établit la nouvelle et formidable puissance des Turcs. Placés entre l'Occident et l'Orient, à la rencontre de deux influences, au contact de deux mondes, les pays danubiens subissent le contre-coup de cette transformation

1. Archiduché d'Autriche, Styrie, Carinthie, Carniole, Tirol, Vorarlberg, Trieste, Goritz.

2. Supan, *Oesterreich-Ungarn*, 3. — Cette question ne peut être ici qu'indiquée. Des vues intéressantes se trouvent dans Supan, *o. c.*, 5-12, 324 ; Ratzel, *Politische Geographie*, 100, 155-6, 614-27, 654-6, 661-2, 682-3.

Digitized by Google

européenne. Pour résister à l'absorption par l'Occident ou à la submersion par l'Orient, les petits États qui les occupaient jusque-là n'ont plus qu'une ressource : s'unir, eux aussi, en un grand État. Ferdinand, muni par la prévoyance de ses ancêtres de contrats et de traités, revendiqua la succession de son beau-frère. En Bohême comme en Hongrie, les États du royaume refusèrent de reconnaître sa femme ou lui comme héritiers légitimes du trône ; mais aussitôt après ils l'élurent roi. Peut-on concevoir plus fort témoignage de la nécessité d'une monarchie autrichienne ? Également jalouses de leur indépendance, également défiantes du Habsbourg, la Bohême et la Hongrie se soumettent pourtant à lui. C'est qu'en lui seul elles trouvent un protecteur contre l'Islam, dont le flot a déjà entamé l'une et menace l'autre. Il est un souverain puissant et leur voisin le plus proche : il est surtout un prince de l'Empire et le frère de l'Empereur : à la défense commune, il apporte, outre ses propres forces, l'espoir, la promesse presque de l'aide de l'Allemagne. En Hongrie, le parti national extrême lui oppose un anti-roi, Jean Szápolyai : pour se maintenir contre Ferdinand, Szápolyai doit se reconnaître vassal du sultan, et recevoir de ses mains la couronne. Turques ou Autrichiennes — ni la Bohême ni la Hongrie n'avaient d'autre choix.

Avant même de naître, la monarchie nouvelle — l'attitude des Diètes le prouve — a sa question constitutionnelle. Deux conceptions de l'Autriche s'opposent dès lors l'une à l'autre, dont la lutte remplit toute son histoire. Dans l'avènement des Habsbourg, la Bohême et la Hongrie ne veulent voir que la forme : l'élection, les conditions imposées à Ferdinand, l'engagement exigé de lui qu'il respectera les droits de ses nouveaux États. Ferdinand au contraire ne voit que le résultat : la prise de possession des deux royaumes, leur réunion à ses domaines. Pour la Bohême et la Hongrie, c'est-à-dire pour les Diètes qui les représentent, la monarchie n'est qu'une alliance : les trois alliés groupent leurs forces contre un ennemi commun, mais ils gardent leur indépendance. Pour la dynastie, elle est un État ; la Bohême et la Hongrie s'y effacent, elles n'en sont plus que des provinces, au même titre que les pays héréditaires qui en ont formé l'amorce : l'unité dynastique entraîne l'unité politique. — Contre celle-ci, de nombreux obstacles se dressent. La monarchie a été formée par agglomération, non par assimilation ; ses parties, brusquement groupées sous une pression extérieure, sont les plus diverses qu'on puisse imaginer : l'Autriche allemande, la Bohême slave, la

Digitized by Google

Hongrie magyare appartiennent à trois mondes différents. L'Autriche, pays d'origine de la dynastie, est par là même le centre désigné du nouvel État; mais elle est moins étendue, moins peuplée, moins illustre que chacun des deux royaumes qu'elle doit assimiler. Ils sont des royaumes, elle n'est qu'un archiduché ; ils ont une histoire glorieuse, des traditions anciennes, les souvenirs d'un grand rôle joué sur la scène de l'Europe. Loin d'être soumis par la force, ils ont librement appelé au trône la dynastie, et ils ont stipulé le maintien de leurs droits, et pris leurs sûretés pour les garantir: Ferdinand a promis, sauf quelques réserves, de rester en Hongrie le roi de Hongrie, en Bohême le roi de Bohême. — Mais les Habsbourg ont la volonté arrêtée de consolider cette monarchie que leur a donnée un coup de fortune; leur politique est constante, tandis que la Bohême et la Hongrie sont déchirées par des factions. Dans toute l'Europe, sous l'influence des transformations économiques et sociales, le pouvoir de la féodalité s'écroule: or les Diètes sont surtout des puissances féodales, et le temps travaille ainsi pour les Habsbourg. Enfin, même si les diverses parties de la monarchie ne sont qu'alliées, leur alliance a du moins un objet précis: certaines questions les intéressent en commun, et ne peuvent être résolues que pour l'ensemble. Il pourra arriver, dit Ferdinand aux commissaires des Diètes qui lui posent leurs conditions, que, dans une affaire qui touche également la Bohême et les autres pays, le conseiller le plus compétent ne soit pas un Bohême: devrai-je m'interdire alors de prendre et de suivre ses avis, au détriment de l'intérêt du royaume lui-même? Il a si évidemment raison que les Diètes ne trouvent rien à répondre. Elles cèdent à cette nécessité, mais elles y cèdent de mauvaise grâce: par défiance de leur nouveau maître, elles refusent de travailler en commun à l'œuvre même en vue de laquelle elles l'ont choisi, à la défense contre les Turcs; c'est en vain que Ferdinand convoque des États généraux de tous ses pays, les Bohêmes et les Hongrois se tiennent à l'écart. — L'unité se fera cependant sans eux, contre eux; et, si elle ne s'est pas faite complète, si la Bohême et la Hongrie n'ont pas été absorbées dans un grand État autrichien, ce n'est point à leur résistance qu'il convient d'en faire gloire, c'est la dynastie elle-même qu'il en faut accuser.

La dynastie a voulu mener de front la création d'un État autrichien et la restauration de l'Empire universel. Entre l'Empire et l'État, la contradiction est aussi radicale qu'entre l'infini et le fini, l'abstrait et le concret: l'État a ses racines profondes dans le

Digitized by Google

territoire, l'Empire plane sur toute la terre. Roi des Romains en 1531, Ferdinand devient empereur en 1556, à l'abdication de son frère Charles; dès lors, la couronne impériale, jusqu'à la chute du Saint-Empire, n'a été qu'une fois — sous Charles VII — séparée des couronnes autrichiennes. De leur union est née une équivoque qui a lourdement pesé sur l'idée de l'État autrichien. L'Empire ne donnait à ses souverains que des prétentions; les forces dont ils les appuyaient, c'était dans leur « puissance domestique [1] », l'Autriche, qu'ils devaient les puiser. L'un représentait un titre sans pouvoir, l'autre un pouvoir sans titre [2]. Les Habsbourg immolèrent les forces de l'Autriche à la chimère impériale. Déçue par ce mirage, leur politique changeait sans cesse de but, multipliant ses entreprises, dispersant ses efforts, incapable de réduire ses ambitions à la mesure de ses ressources. De Ferdinand Ier à Charles VI, elle est toujours et uniquement universelle [3]; depuis Marie-Thérèse, elle redescend des nuages, elle devient plus modeste, mais ne se contente jamais jusqu'à 1866 d'être une politique autrichienne. Dans cette association avec l'Empire, c'est l'État autrichien, « l'État original d'Autriche », comme l'appelle un homme d'État du XVIIIe siècle, qui est sacrifié. Il disparaît dans l'ombre de l'Allemagne; pour ses souverains, il n'est qu'un accessoire, qu'une partie de l'Empire. Bien que la Hongrie n'ait jamais eu aucun lien avec l'Empire, Léopold Ier, Charles VI s'y montrent avec le cérémonial impérial. Joseph II déclare qu'elle est un de ses États, dont l'Allemagne est le premier. Empereurs, les Habsbourg n'ont pas besoin d'un autre titre pour être égaux aux plus illustres dynasties de l'Europe; aussi leur monarchie reste anonyme : ils n'en font l'empire d'Autriche qu'en 1804, alors qu'ils sentent la couronne de Charlemagne branler sur leur tête, et pour ne pas tomber au rang d'archiducs d'Autriche, rois de Hongrie et de Bohême.— La maison d'Autriche n'a jamais compris la puissance des idées. Si l'État autrichien n'avait pas semblé se confondre avec l'Allemagne, si l'unité autrichienne n'avait pas paru signifier l'absorption par une nation étrangère, ni la Bohême ni surtout la Hongrie n'auraient défendu leur indépendance avec autant d'acharnement qu'elles le firent. Si les Habsbourg avaient

1. *Hausmacht*, puissance de la maison.

2. Springer, *Oestreich nach der Revolution*, 10-1.

3. « L'empereur regarde comme autant d'usurpations faites sur lui les États dont il n'est pas le maître. » Instruction du comte du Luc (1715), Sorel, *Rec. des instr.*, *Autriche*, 14-15.

Digitized by Google

borné leur ambition à faire l'État autrichien, ils y auraient sans aucun doute réussi : leurs forces y suffisaient ; mais elles ne suffisaient pas à restaurer l'Empire. Ils lâchèrent la proie pour l'ombre ; et, lorsqu'ils reconnurent leur erreur, il n'était plus temps de la réparer.

Sous l'influence de ces diverses causes, l'État autrichien prend, dès la formation de la monarchie, les caractères essentiels qu'il a conservés durant toute son histoire : il est absolutiste, militaire, bureaucratique et centraliste, germanisateur. — Entre les États héréditaires, la Bohême et la Hongrie, il n'y a, au début de leur union, qu'un lien : le lien dynastique ; tout progrès de l'autorité personnelle et absolue du souverain, tout recul de l'influence des Diètes, citadelles du particularisme, est donc un gain pour l'unité. Sous des rois faibles et incapables, la royauté, en Bohême et en Hongrie avait été annihilée, le domaine mis au pillage. Ferdinand fit sentir aux Diètes que désormais sur le trône il y avait un véritable roi. — Avant tout, il revendiqua la souveraineté militaire : l'armée devint exclusivement monarchique, et commença d'être l'école du loyalisme autrichien. — Le domaine reconstitué fut administré par des fonctionnaires qui ne relevaient que du roi : en Bohême et en Hongrie, comme dans les États héréditaires, ils furent contrôlés et dirigés par les conseils qui siégeaient à Vienne ; ce fut la première étape de la centralisation administrative. Celle-ci naît de l'absolutisme, et engendre la germanisation. — La germanisation n'a point alors, elle n'aura pas pendant longtemps de sens national. L'idée allemande est étrangère à cette dynastie, dont la cour est espagnole, bourguignonne et française, et la politique universelle. Mais l'État autrichien, pour ses souverains, n'est que le prolongement des pays héréditaires : Vienne en est la capitale administrative ; des États héréditaires, que la dynastie possède depuis deux siècles et demi, elle tire ses serviteurs les plus sûrs ; c'est aux Universités allemandes qu'ils ont puisé les doctrines du nouveau droit monarchique ; l'allemand est la langue des fonctionnaires, des autorités centrales, du roi lui-même ; il est la langue du gouvernement de l'Empire, qui ne se sépare pas du gouvernement de la monarchie. Ce sont des principes politiques allemands que l'administration royale s'efforce désormais de faire triompher dans les deux royaumes, en allemand, et par des Allemands. L'affinité naturelle de ces trois termes, absolutisme, centralisation, germanisation, est évidente : ils forment d'emblée une trinité inséparable. L'État

Digitized by Google

autrichien est ainsi, dès son origine, marqué d'un caractère qui n'est pas encore entièrement effacé dans ce qui reste de lui.

Avec un grand sens politique, les Habsbourg discernèrent l'appui que pouvaient prêter à leur idée de l'État autrichien deux forces considérables, l'une morale, l'autre sociale : l'Église et la noblesse.— La diversité nationale ne peut être plus victorieusement combattue, l'unité politique plus fortement soutenue que par l'unité de la foi. Entre l'Église et l'Empire, puissances universelles, qui planent également au-dessus de la terre, il y a affinité de nature. Chef du parti catholique en Allemagne et en Europe, comment l'Empereur aurait-il, dans ses États, laissé le champ libre à l'hérésie ? Ferdinand et ses successeurs immédiats, contraints à une certaine modération par les circonstances et par leurs engagements, tolèrent la Réforme dans la monarchie ; mais un demi-siècle ne s'est pas écoulé que, sous Ferdinand II, l'œuvre de la Contre-réformation est énergiquement entamée, et désormais rigoureusement poursuivie. La dynastie est devenue ardemment catholique, et, par elle, l'État autrichien. L'Église lui prête le secours de ses armes spirituelles et de ses milices : en Bohême comme en Hongrie, contre les hussites, les luthériens et les calvinistes comme vis-à-vis des catholiques, les Jésuites sont des missionnaires autrichiens. L'État paie largement cette aide, en domaines et en privilèges précieux. L'alliance de Rome avec les Habsbourg, née en Allemagne d'un calcul politique plus que d'un élan de foi, est devenue désormais, pour les souverains autrichiens, affaire de cœur autant et plus que de raison. Leur dévotion imprime profondément à l'État autrichien ce caractère catholique qu'il n'a pas entièrement perdu, qu'attestent encore la puissance et l'influence de l'Église en Autriche, qui seul explique des actes comme le Concordat de 1855. — Les peuples de la monarchie sont si divers que les Habsbourg ne conçurent point l'illusion de pouvoir les fondre en un seul, faire des Slaves et des Magyars des Autrichiens, c'est-à-dire des Allemands. Mais ce qui est impossible avec la masse ne l'est pas avec l'élite. Des peuples autrichiens, on ne fera pas un peuple autrichien ; mais de la noblesse allemande, bohême et hongroise, pourquoi ne pourrait-on pas faire une noblesse autrichienne ? Elle sera l'intermédiaire entre le souverain, autour duquel elle se groupera, et la plèbe, qu'elle tient dans la dépendance de sa propriété féodale. Elle cimentera ainsi l'État autrichien, qu'encerclent déjà les prêtres, les fonctionnaires et les soldats. C'est là l'idée la plus originale de la politique

Digitized by Google

des Habsbourg. Les circonstances y furent favorables. La cour attirait des nobles d'Autriche, de Bohême, de Hongrie : égaux par le rang, rapprochés par les relations que créait entre eux la vie dans ce milieu resserré, ils nouaient des alliances que les souverains encourageaient. Nombre de familles mêlèrent ainsi leur sang : elles prirent des idées nouvelles, eurent des intérêts dans les diverses parties de la monarchie, et, sans abjurer entièrement leur patriotisme particulier, y joignirent un patriotisme « grand autrichien » dont le principal élément était le loyalisme dynastique. Les invasions turques, en rejetant sur l'Autriche un grand nombre de familles de l'aristocratie hongroise, hâtèrent ce mouvement. La noblesse autrichienne devint ainsi un facteur essentiel de l'unité de l'État ; la consolidation de la monarchie fut pour beaucoup son œuvre : c'est ce rôle qui explique la faveur dont elle a toujours joui en Autriche.

Ces quatre supports de l'État autrichien — armée, bureaucratie, Église, noblesse — ne sont pas isolés l'un de l'autre. Ils se soutiennent au contraire, et par là doublent leur force. Les ambassades, les grands commandements, les hauts emplois, le gouvernement des provinces, les sièges épiscopaux les plus illustres reviennent presque de droit à l'aristocratie autrichienne. Elle ouvre ses rangs, sans exclusivisme et sans préjugés, aux anoblis dont un titre a payé les bons services à la guerre ou au conseil. Toute cette classe, puissante et unie, révère dans le souverain commun l'Empereur, titulaire de la plus haute dignité temporelle de la chrétienté : ni l'armée autrichienne n'est séparée de l'armée impériale, ni l'aristocratie autrichienne de la noblesse d'Empire ; ce sont des titres d'Empire, titres de princes ou de comtes, qui récompensent les fidèles serviteurs de la dynastie même en Hongrie. Le sentiment impérial achève le patriotisme autrichien ; il complète cette armature originale et puissante, qui pendant trois siècles et demi a soutenu tout l'État autrichien et qui en soutient encore aujourd'hui les débris.

L'histoire de l'État autrichien — et par là il faut entendre non pas l'histoire des États de la maison d'Autriche, mais l'histoire du système qui devait leur donner l'unité politique — se divise, jusqu'à 1848, en deux périodes nettement tranchées, et fort inégales : l'une dure vingt-cinq ans, l'autre trois siècles. La première est celle où se constituent les affaires communes aux divers États des Habsbourg ; l'autre, celle où la dynastie essaie en vain de les plier tous à la centralisation absolutiste. La différence de résultats de ces deux périodes explique le dualisme historique.

Digitized by Google

L'existence d'affaires communes découlait nécessairement de l'idée même de la monarchie ; aussi commencèrent-elles d'apparaître dès que la monarchie fut née. Elles comprenaient à peu près exactement ce qui aujourd'hui encore, dans le système dualiste, est affaires communes — et cette permanence même témoigne de leur nécessité : — les affaires étrangères, les affaires militaires et les finances royales. Ce sont, suivant le droit public féodal, celles des attributions du roi où il est le plus libre du contrôle des Diètes. Le monarque les dirige seul, de Vienne, suivant sa seule pensée. Pour les administrer, il a créé des organes dont la compétence s'étend à la monarchie autrichienne tout entière, — mais ne s'y limite pas, car ils interviennent souvent aussi dans le gouvernement de l'Allemagne. Ils ne relèvent que de lui, sont ses organes personnels. Le droit public des deux royaumes ne les reconnaît pas, les Diètes les combattent : elles rappellent souvent au roi qu'il a promis de ne prendre conseil que de nationaux ; mais elles n'ont pas la force d'arrêter le progrès de la centralisation. — Un conseil privé assiste le monarque dans toutes les matières « graves et secrètes », et particulièrement pour les questions extérieures. Le conseil aulique de guerre et la Chambre aulique sont des ministères de la guerre et des finances. — La Bohême et la Hongrie avaient voulu que la monarchie restât une simple union personnelle ; un quart de siècle ne s'était pas écoulé que, sous la pression des événements, elle était devenue, « par la création de trois organes centraux pour les affaires étrangères, financières et militaires, une union réelle[1] ».

Le fait essentiel de la seconde période, c'est la différence du succès de la politique autrichienne en Bohême et en Hongrie. La Bohême succombe sous les coups de l'absolutisme, la Hongrie réussit à les parer, et à sauver avec sa Constitution son existence nationale. Ainsi s'établit le dualisme, auquel le résultat acquis de la période précédente donne un caractère particulier. En haut, dans les affaires d'intérêt commun, l'unité ; au-dessous, dans les questions d'ordre intérieur, la diversité entre le groupe allemand-slave, gouverné au nom du pouvoir absolu par une bureaucratie centralisée, et les pays hongrois, restés constitutionnels : telle est la formule du dualisme historique.

La Bohême perdit son indépendance à la bataille de la Montagne-Blanche (1620). Sa réduction en province, encore qu'elle ne soit devenue officielle qu'au milieu du XVIIIe siècle, date virtuellement

1. Rezek, dans *Vyrovnání*, 9.

Digitized by Google

de ce jour. Des causes multiples de sa chute, la principale est la fatigue profonde d'un pays écrasé par le rôle, trop lourd pour lui, qu'il avait joué pendant deux siècles. Depuis les guerres hussites, la Bohême avait défendu, contre des forces supérieures, la liberté intellectuelle et religieuse de l'Europe. Elle tomba au début de la grande lutte qui en consacra le triomphe. La catastrophe ne fit qu'achever sa décadence déjà complète. Une aristocratie égoïste et oppressive avait, à la faveur des troubles civils, monopolisé à son profit toute la vie publique du pays : pour défendre ses intérêts de caste, elle jeta la nation dans le conflit où elle succomba. Sans doute, ce conflit était inévitable; sans doute, la lutte entre la nationalité bohême et le despotisme habsbourgeois devait nécessairement, un jour ou l'autre, se terminer par l'appel aux armes; mais cette aristocratie, avide et tumultueuse, engagea le combat décisif au moment le plus inopportun; elle y amena la Bohême épuisée, désorganisée, troublée et divisée, victime sacrifiée d'avance plutôt que combattant redoutable. Une seule bataille, qui coûta aux vainqueurs deux cent cinquante hommes [1], décida du sort du royaume.

Punir une révolte impie contre l'autorité royale, surtout exterminer l'hérésie et assurer en Bohême la domination de la vraie foi, telle fut la pensée de Ferdinand II après son triomphe. — De 1620 à 1627, la Bohême fut soumise à un bouleversement systématique. Toute sa structure sociale et nationale se modifia; l'élément tchèque, soutien de la révolte et de l'hérésie, fut entièrement éliminé des classes supérieures ou moyennes de la nation. L'aristocratie tchèque fut fauchée par les exécutions, ruinée par les confiscations. Les chevaliers, c'est-à-dire la petite noblesse, noyau de la nationalité tchèque, préférèrent l'exil volontaire à la conversion forcée. Comme eux, la bourgeoisie tchèque quitta le pays pour conserver sa foi. De 1620 à 1630, l'émigration emporta cent mille personnes, les confiscations montèrent à plus d'un milliard de notre monnaie, deux tiers des terres changèrent de maître [2], et ces chiffres sont plutôt au dessous de la vérité. La nation tchèque fut décimée : surtout, elle fut décapitée, elle perdit son élite, les hommes de tête et les hommes de cœur, ses « entraîneurs » [3] ; elle se réduisit à une classe de paysans. Il lui fallut deux siècles pour réparer les pertes de cette terrible saignée.

1. Denis, *Fin de l'indépendance Bohême*, II. 555.
2. Denis, *La Bohême*, I, 59. 86.
3. Denis, *o. c.*, I. 87.

Digitized by Google

Sur les ruines de la Bohême historique s'élevèrent deux puissances nouvelles : l'aristocratie catholique et l'Église. Elles se partagèrent les dépouilles des révoltés, et parfois, par une méprise volontaire, celles des fidèles [1]. Les seigneurs catholiques de Bohême qui avaient pris le parti de l'empereur, les officiers de ses armées victorieuses, les aventuriers de tout pays qui les avaient suivies ou qui étaient accourus à la curée, eurent part aux dépouilles. Des familles allemandes, italiennes, espagnoles, wallonnes, remplacèrent ainsi l'ancienne noblesse nationale; de leurs salaires ou de leurs rapines se formèrent les grandes propriétés, amorce des latifundia qui, dès la fin du XVIIIe siècle, apparurent en Bohême [2]. Ainsi se constitua, au dessus de la nation, une aristocratie étrangère. Les nouveaux maîtres, leurs employés, étrangers comme eux, firent peser lourdement le joug féodal sur le peuple tchèque, méprisé et toujours suspect d'hérésie. Le clergé séculier et régulier avait profité largement de l'occasion qui lui était offerte de s'enrichir : les Églises, les clercs à titre individuel, les ordres et les monastères amassèrent des fortunes qui donnèrent une solide assise matérielle à l'influence morale que le catholicisme exerça désormais dans le pays.

Les vainqueurs de la Montagne Blanche étaient l'Église et les Habsbourg. La Constitution de 1627 [3] enregistra leur triomphe. — En faveur de l'Église, elle édicta deux dispositions essentielles : l'une créa, dans la Diète de Bohême, un ordre nouveau, l'ordre ecclésiastique, qui reçut la préséance sur les anciens ; l'autre prescrivit que tout seigneur, chevalier ou bourgeois qui refuserait de se convertir au catholicisme serait expulsé, et que nul ne serait désormais admis parmi les États du royaume s'il n'était catholique. Ainsi les catholiques, minorité infime jusque-là, devinrent les maîtres de la Diète. L'autorité royale fut fortifiée par une série de mesures : 1° l'hérédité du trône en ligne masculine devint absolue : jusque là les États avaient eu le droit de « reconnaître » le roi ; 2° les grands officiers du pays cessèrent de dépendre en même temps des États et du roi, pour devenir uniquement fonctionnaires royaux; 3° le pouvoir judiciaire en Bohême perdit sa souveraineté : il fut permis d'appeler au roi des décisions du Tribunal du pays ; 4° le droit de conférer l'incolat en Bohême, — l'incolat étant une condition nécessaire pour occuper les fonctions les plus élevées du

1. Denis, *o. c.*, I. 55.
2. Denis, *o. c.*, I. 317.
3. *Verneuerte Landesordnung. Obnovene Zřizeni zemské.*

Digitized by Google

pays — fut enlevé aux États au profit du roi ; 5° le tchèque cessa d'être la seule langue officielle, l'allemand — qui était la langue du roi — fut associé à tous ses droits ; 6° enfin, et surtout, le roi se réserva « expressément le droit de faire, dans ce royaume héréditaire, les lois et le droit, et tout ce que comporte le *jus legis ferendae* », c'est-à-dire qu'il proclama l'absolutisme en matière législative et constitutionnelle [1]. Au surplus, tous les droits et privilèges anciens du royaume furent maintenus et garantis.

En promulguant la nouvelle Constitution, Ferdinand indiqua en termes exprès les motifs de ses décisions. Il avait dû, disait-il, reconquérir par les armes ce royaume héréditaire, après une « monstrueuse » rébellion ; il convenait de lui donner une organisation qui le garantît contre de nouveaux troubles, et qui permît aux sujets de vivre désormais « dans l'obéissance, sous l'égide d'un droit égal pour tous et d'une religion commune [2] ». C'est à cette fin que le roi octroyait la Constitution nouvelle et qu'il s'y réservait un pouvoir absolu. De fait, il était désormais le seul maître du royaume.

Quelle est, après 1627, la condition politique de la Bohême ? La question a plus qu'un intérêt historique, puisque la Constitution de 1627 est un des textes qu'invoquent les partisans du droit d'État de la Bohême. Pour la résoudre, il faut distinguer entre le droit et le fait [3]. Au point de vue juridique, la Bohême est toujours un État, indépendant des autres possessions des Habsbourg, qui conserve son individualité et son autonomie. Le roi n'y agit que comme roi de Bohême, par l'intermédiaire de sa chancellerie bohême. Il n'y a de changée que la forme du gouvernement : à un régime constitutionnel féodal s'est substitué un absolutisme illimité. Mais c'est cela même, qui, en fait, au point de vue politique, a entièrement transformé la condition du royaume. Dans la monarchie autrichienne, les Diètes sont la force centrifuge, le monarque, la force centralisatrice. Tout ce qui fortifie son pouvoir fortifie en même temps et médiatement l'unité. Or les États sont très diminués : la nouvelle aristocratie y a pris la place des anciennes grandes familles exilées ; leur composition et leur esprit ont ainsi entièrement changé. Ils ont assez à faire de

1. Constitution de 1627, art. 8. — La portée de cette dernière disposition est contestée par les défenseurs du droit d'État de la Bohême. Ils ont pour eux peut-être la lettre de la Constitution : mais l'esprit en est sûrement contre eux.
2. Denis, *o. c.*, I. 107.
3. Denis, *o. c.*, I. 107.

Digitized by Google

défendre les maigres droits qui leur restent, sans essayer d'en reconquérir d'autres. La centralisation a le champ libre : et l'usage officiel de l'allemand, égalé en droit au tchèque, et en fait plus employé, prépare la voie à l'absorption de la Bohême. Le législateur absolu est désormais un dans toutes les provinces autrichiennes : comment la législation et l'administration tarderaient-elles à y devenir unes? Ferdinand aurait pu supprimer les derniers vestiges de l'indépendance du pays, la Diète, la chancellerie, le couronnement. Par paresse et manque d'idées, sans doute, plus que par scrupule, il ne le fit point : il laissa subsister les formes auxquelles, après la renaissance tchèque, se reprit la tradition nationale. Du moins le travail préliminaire de l'unité était accompli, et, si l'on veut, la tâche « facilitée à toutes les usurpations postérieures [1] ».

Si la Hongrie a échappé au sort de la Bohême et à la prise de l'absolutisme autrichien, c'est aux Turcs qu'elle le doit : les Turcs ont été les protecteurs de son indépendance. Pendant cent soixante ans, de la bataille de Mohács à la reconquête de Buda, qui marque pour la puissance ottomane le début de la décadence rapide, il n'y a plus une Hongrie, il y en a trois : à l'Ouest, la Hongrie royale, autrichienne ; au centre, la Hongrie turque ; à l'Est, la Hongrie magyare, nationale, représentée surtout par les princes de Transylvanie, qu'appuient le plus souvent les Turcs. Ferdinand a bien acquis en 1526 la couronne royale : mais il n'a pas acquis avec elle la possession incontestée du pays. En Bohême, il est roi, seul roi et vraiment roi ; mais en Hongrie il se heurte à un anti-roi, élu lui aussi par une Diète, Jean Szápolyai. La division de la nation qui s'est ainsi dessinée durera presque deux siècles, ne prendra fin qu'avec la dernière insurrection : d'un côté, le parti qui, chrétien avant tout, préfère, quelques craintes qu'ils lui inspirent, les Habsbourg aux Turcs ; de l'autre celui qui, plus magyar encore que chrétien, plutôt que de sacrifier sa nationalité à l'Autriche, choisit de la conserver sous la suzeraineté des Turcs. Entre les deux, il n'existe pas cette haine inexpiable qui, en Bohême, a divisé les partis religieux. Exception faite des fanatiques, nombreux d'ailleurs, le bien de la nation, ses libertés sont également chers aux uns et aux autres : ils ne diffèrent que dans

1. Denis, *o. c.*, I. 119. — Sur toute cette question du droit d'État de la Bohême, Kalousek, *České státní právo*, ch. VI. Toman, *Das böhm. Staatsrecht*. Kramař, *Das böhm. Staatsrecht*. Fischhof, *Oesterreich u. die Bürgschaften seines Bestandes*.

Digitized by Google

l'appréciation des meilleurs moyens de les préserver. Mais les Hongrois fidèles et catholiques savent fort bien de quelle importance est pour eux l'existence de la Hongrie nationale[1] : entre les deux, les ponts ne sont jamais complètement rompus ; les relations de famille, les rapports personnels des chefs, contribueront beaucoup à la pacification finale.

C'est à l'occupation turque, au maintien sous l'égide du sultan d'un foyer de vie nationale en Transylvanie, à la modération relative qu'imposait aux Habsbourg la crainte de rejeter, par un excès de violence, la nation entière vers l'Islam, que la Hongrie a dû de conserver ses libertés dans le moment où la Bohême perdait les siennes. Elle les a d'ailleurs héroïquement défendues et chèrement payées. Contre la politique « de recatholicisation et d'autocratie »[2] de la cour, la Hongrie protestante et constitutionnelle a soutenu la lutte par six formidables insurrections. De 1526 à 1711, elle a supporté les maux successifs et souvent simultanés de l'occupation turque et de la guerre étrangère, de la guerre civile, des vengeances impériales. A ce prix, elle est restée un facteur indépendant de la politique européenne dans le grand conflit politique et religieux qui, au XVIIe siècle, met au prises les Habsbourg, qui poursuivent la domination universelle, et leurs ennemis coalisés. C'est ce conflit même qui lui a permis de résister victorieusement aux forces autrichiennes malgré leur supériorité. Si la maison d'Autriche avait borné son ambition à supprimer la Constitution hongroise, à incorporer la Hongrie dans l'État autrichien, il est certain qu'elle aurait atteint son but[3]. Mais son plan était plus vaste : c'était contre toute liberté politique et religieuse qu'elle luttait, contre l'indépendance nationale, pour le catholicisme et la monarchie universels. Les insurrections hongroises deviennent ainsi un élément des calculs de la diplomatie européenne : elle les soutient, même elle les suscite ; la Suède et la France pendant la guerre de Trente Ans, la France pendant les guerres de Hollande et de la succession d'Espagne négocient et traitent avec les insurgés. Sans doute, la Hongrie fait souvent un mauvais marché, et ses alliés, lors des règlements de comptes, l'abandonnent. Mais, souvent aussi, lorsque l'empereur, engagé dans de trop vastes

1. « On ne nous respecte à Vienne, nous autres Hongrois, que tant qu'un prince national règne en Transylvanie. » Parole du primat Pázmány, Radó-Rothfeld, p. 31.

2. Marczali, *Enchiridion*, 481.

3. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 104-8.

Digitized by Google

entreprises, sent le besoin de dégager ses flancs ou d'assurer ses derrières, lorsqu'il se résigne à abandonner la moins importante ou la plus facile à reprendre de ses tentatives, la Hongrie profite de ses embarras : elle bénéficie de compromis, qu'elle doit parfois à ses propres efforts, plus souvent aux succès de ses alliés. Elle recueille ainsi les fruits de ses sacrifices, et, si elle porte les charges d'une situation européenne, du moins elle en retire les avantages.

Pendant le siècle des luttes civiles, de 1606 à 1711, le mot d'ordre est, du côté des Habsbourg, l'absorption, du côté des insurgés l'indépendance absolue [1]. Les Hongrois, qui ont appris de longue date à se défier de la maison d'Autriche, qui connaissent son système pour le voir à l'œuvre en Autriche et sur leur propre sol, qui sentent leur nationalité et leur foi [2] menacées, jugent qu'il n'y a point avec cette dynastie d'entente possible ; la séparation complète et décisive s'impose. Les Habsbourg, conscients de cette haine, entretenus dans leurs préventions contre les Hongrois par des conseils intéressés, possédés de leurs rêves de domination universelle, exaltés par leur triomphe en Bohême et par leurs premiers succès sur les Turcs, s'acharnent à fondre entièrement dans leurs États ce pays qui paie par la révolte contre leur autorité légitime la protection qu'il a trouvée chez eux contre les infidèles. Cependant une sorte de pressentiment arrête chacun des deux adversaires devant les dernières conséquences de sa doctrine. Léopold Ier a certainement eu, ou ses ministres ont eu pour lui l'intention d'abolir la Constitution hongroise : sa politique en Hongrie ne se comprend pas autrement ; mais jamais il ne l'a déclarée expressément ; et si, à la Diète de 1687, il revendique en théorie le droit de donner de son autorité absolue des lois à ce pays qu'il a arraché aux Turcs et aux insurgés, c'est pour reconnaître aussitôt la validité des anciennes lois hongroises, à la seule condition qu'elles soient modifiées selon ses indications. De même, si le but final des insurgés est d'enlever aux Habsbourg le trône de Hongrie, ce n'est qu'à la dernière insurrection qu'est proclamée leur déchéance [3]. Il semblait que jamais la Hongrie et

1. *Erbfolgekrieg*, I, 146-7.

2. Il y a parmi les royalistes des protestants, parmi les insurgés des catholiques; mais, dans l'ensemble, la division religieuse coïncide avec la division politique. Le calvinisme, religion d'une grande partie de la race magyare, est appelé souvent " la foi magyare ".

3. A l'instigation de la France.

Digitized by Google

les Habsbourg n'eussent été plus loin de s'entendre : quatre ans plus tard, leur réconciliation était faite.

Cette dynastie, qui violait si ouvertement les droits de la nation, qui déchaînait sur elle une si rigoureuse persécution absolutiste et catholique, qui la livrait à un Carafa, pire peut-être que Liechtenstein et les aventuriers qui, après 1620, s'étaient abattus sur la Bohême, avait cependant rendu à la Hongrie un incomparable service : elle l'avait délivrée des Turcs, elle avait affranchi le territoire national, restauré l'intégrité de la couronne. La paix de Carlowitz (1697) ne laisse à la Porte en Hongrie que le banat de Temesvar. Cette reconquête de la Hongrie est un fait capital dans l'histoire de la monarchie ; car elle a entraîné une transformation complète dans les rapports de la nation avec les Habsbourg. Quelques griefs qu'eussent les Hongrois contre leurs rois, ils ne leur déniaient pas le mérite de les avoir relevés et rendus à eux-mêmes. Quelques préventions que conservassent les Habsbourg contre ce peuple d'éternels révoltés, ils étaient trop avisés pour ne pas apercevoir quelle force et quelle autorité ils puiseraient dans la possession incontestée de toute la Hongrie pour leur future politique d'expansion orientale. Une école nouvelle, dont le chef était le prince Eugène, le libérateur de la Hongrie, aussi remarquable comme homme d'État que comme général, s'appliquait à diriger vers l'Orient les ambitions de la cour de Vienne, et prêchait la nécessité d'une réconciliation préalable avec la Hongrie. A la confiance nouvelle qu'on lui témoigna, la nation répondit par la confiance : ce furent d'anciens chefs d'insurgés qui prirent l'initiative de la paix. Le traité de Szatmár (1711) mit fin à l'ère des insurrections et ouvrit dans l'histoire des relations de la Hongrie avec les Habsbourg une période nouvelle. Les deux adversaires, ayant mesuré leurs forces, se font des concessions réciproques. Pour la première fois, ils traitent sans arrière-pensée, parce qu'ils traitent directement, sans médiateurs étrangers intéressés à maintenir entre eux des germes de discorde. La paix de Szatmár est la première qu'aient négociée pour le roi de Hongrie des Hongrois qui possèdent sa confiance. C'est son originalité et la raison de son succès, et c'est le signe aussi qu'une ère nouvelle commence en Hongrie[1].

Pour la première fois, la Hongrie est tout entière soumise à à la dynastie : ni ennemis extérieurs, ni insurgés ne lui en dispu-

1. *Erbfolgekrieg*, I, 147.

Digitized by Google

tent plus aucune partie. Un sentiment de repos, de sécurité et de stabilité se répand dans le pays : on a partout conscience que cette situation nouvelle durera, que la réconciliation est définitive. Elle exige une revision, une adaptation des anciennes lois : les Diètes de 1712 à 1723 y procèdent, d'accord avec le roi. Dans le domaine militaire, administratif, judiciaire, leur action est également féconde ; l'organisation qu'elles donnent au royaume se conservera, sauf des modifications secondaires, jusqu'en 1848. Ce droit nouveau consacre, expressément ou tacitement, les grands progrès accomplis par le pouvoir royal ; mais il maintient au-dessus de toute contestation et de toute attaque le principe pour lequel ont lutté toutes les insurrections : la Hongrie a sa Constitution, ses lois, suivant lesquelles elle doit être gouvernée ; elle ne s'absorbe pas dans une monarchie unitaire, elle ne reconnaît pas un gouvernement absolutiste. Charles VI, en montant sur le trône aussitôt après la paix de Szatmár, jure de respecter ces droits du royaume [1]. Bientôt la nécessité de régler définitivement la succession au trône donne l'occasion à la Hongrie de préciser de nouveau et de faire reconnaître plus solennellement encore sa situation particulière dans la monarchie.

L'unité dynastique était le fondement de la monarchie autrichienne ; mais aucune loi n'en assurait le maintien. Les règles de la succession au trône étaient différentes en Autriche, en Bohême, en Hongrie. En Autriche, elle était, dès 1526, absolue dans les lignes masculines et féminines ; en Bohême, elle l'était devenue en 1627 ; en Hongrie, la Diète garda jusqu'en 1687 le droit d'élire le roi parmi les membres mâles de la dynastie ; elle l'exerça toujours, il est vrai, en faveur du premier né : « si le principe de l'élection était maintenu dans les lois, la règle de l'hérédité était absolument suivie en fait [2] ». Léopold Ier, en 1687, exigea la reconnaissance légale de l'hérédité masculine, et la Diète la lui accorda, en considération de ses victoires sur les Turcs et de la délivrance du pays. Son fils Joseph fut le premier Habsbourg couronné en Hongrie comme roi héréditaire. Mais Joseph mourut sans laisser de fils, et Charles, son frère, qui lui succéda en 1711, — désormais le dernier rejeton mâle de sa famille, — marié depuis trois ans, n'avait pas d'enfants. Le lien dynastique menaçait de se rompre, la monarchie de se diviser.

La dynastie avait pris ses précautions pour la conserver.

1. Marczali, *Enchiridion*, 688-91.
2. Marczali, *Enchiridion*, 676.

Digitized by Google

Léopold avait fait signer en 1703 à ses deux fils, Joseph, destiné à l'Empire, et Charles, qui disputait à Philippe V l'héritage espagnol, un pacte de succession mutuelle dans les États espagnols et autrichiens. Mais ce pacte, s'il obligeait les deux princes, et, avec eux, les États dont l'absolutisme était le régime légal, ne touchait pas la Hongrie, qui en 1687 s'était expressément réservé, à l'extinction de la postérité masculine des Habsbourg, le droit d'élire son roi [1]. Les sujets commencèrent à s'inquiéter de l'avenir de la monarchie, lorsque Charles, encore sans enfants, monta sur le trône. La Diète de Croatie, la première, prit position. Elle déclara vouloir, à défaut de Habsbourg mâle, reconnaître pour souveraine celle des archiduchesses qui règnerait à Vienne, et posséderait, avec l'archiduché d'Autriche, les duchés de Styrie, Carinthie et Carniole, c'est-à-dire les pays qui avaient aidé la Croatie contre les Turcs. La cour eût préféré prendre elle-même l'initiative dans une question qui lui semblait ne relever que d'elle ; mais le mal était fait, il ne restait qu'à tirer de la situation le meilleur parti possible. Les grands dignitaires hongrois, consultés par le roi, dressèrent une liste des concessions à offrir à la Hongrie en échange de l'établissement de la succession féminine : indivisibilité et inséparabilité des pays non-hongrois, et contributions fixes à fournir par eux pour la lutte contre l'Islam ; respect de la Constitution hongroise ; reconnaissance, comme tuteur du souverain mineur, du palatin de Hongrie, pour éviter toute ingérence dans les affaires du pays d'un ministère étranger ; engagement du roi de ne marier sa fille héritière qu'avec le consentement de ses divers États. Charles jugea ces conditions trop dures ; il était encore jeune, la question ne lui paraissait pas brûlante ; il répugnait à pousser lui même ses divers États à des engagements réciproques, à une espèce de fédération, dont l'idée seule réveillait le souvenir de l'un des moments les plus critiques de l'histoire des Habsbourg, l'insurrection aristocratique sous Rodolphe II. Il se borna à faire lire, le 13 avril 1713, devant ses ministres et ses conseillers intimes, une déclaration qui rappelait, publiait, et rendait obligatoires dans toute la monarchie les dispositions du pacte de 1703. Elle proclamait la succession universelle d'un seul héritier dans tous les États de la dynastie, l'appel des femmes à défaut d'hommes, l'ordre de primogéniture dans toutes les lignes féminines et masculines. Cette déclaration est « l'essence

1. 1687 : III. Marczali, *Enchiridion*, 681.

Digitized by Google

de la Pragmatique Sanction [1] ». Il semble qu'à ce moment Charles ait cru pouvoir ainsi, de sa seule volonté, imposer valablement à tous ses États la loi dynastique qu'il promulguait [2].

Pour plus de sûreté, il voulait cependant la faire reconnaître par leurs Diètes, mais des raisons d'opportunité en firent ajourner la présentation. Charles eut un fils, en 1716, qui ne vécut que quelques mois; des filles en 1717 et 1718. Décidé alors, pour leur assurer son héritage, à tous les sacrifices nécessaires, il se résigna à acheter par des concessions l'assentiment des Hongrois. En 1720, la chancellerie aulique adresse aux États des provinces non hongroises le Pacte et la Déclaration pour les faire reconnaître comme lois, de manière à obtenir, « en même temps que la consolidation du trône et de l'ordre de succession, l'union durable et indissoluble des royaumes et des provinces, condition du bien public des pays, du salut et de la tranquillité des peuples, des ordres et des sujets [3] ». Les divers États étaient invités à promettre de maintenir et de défendre cette union ; mais ils en prenaient l'engagement non point les uns envers les autres, mais — ce qui évitait l'apparence d'une fédération — chacun envers la dynastie. L'empereur, au début de cette campagne, avait songé à instituer, en même temps que l'ordre de succession nouveau, une union plus intime entre eux : mais il recula devant les difficultés de ce projet : la monarchie devait donc continuer à reposer uniquement sur le droit dynastique. Les pays allemands-slaves acceptèrent d'abord la Pragmatique Sanction, puis, parmi les pays hongrois, la Croatie et la Transylvanie. La Diète hongroise ne fit pas la résistance que l'empereur avait crainte : après des négociations

1. Bidermann, *Gesammtstaats-Idee*, II, 45.

2. J'admets, comme on le voit, que la Déclaration de 1713 n'a rien modifié à l'ordre de succession établi par le *Pactum mutuae successionis* de 1703. Une opinion très répandue veut au contraire qu'elle ait innové en un point : le *Pactum* aurait institué, à l'extinction de la postérité masculine de Charles, ses nièces, les filles de Joseph, héritières avant ses filles ; la Déclaration, et, après elle, la Pragmatique Sanction auraient au contraire donné la préférence aux filles de Charles sur celles de Joseph. — Que les filles du dernier souverain héritent avant celles de son prédécesseur, c'est la règle absolue du droit monarchique, et le *Pactum* y aurait dérogé s'il avait établi le contraire. Mais il ne l'a pas fait. Les termes du *Pactum* sont très clairs, et il ne peut y avoir confusion que parce qu'il contient des dispositions alternatives — puisque Joseph et Charles vivaient tous deux en 1703 — tandis que la Déclaration se place à un moment où Charles reste seul. Lustkandl, *Oest. Staats-Wörterbuch*, II, 276-8. Luschin v. Ebengreuth, *Reichsgesch.* 400-3 ; *contra*, entre autres, Hauke, *Grundlagen*, 78-9.

3. Bidermann, *o. c.*, II. 46.

Digitized by Google

relativement rapides, le statut sur la succession universelle fut adopté et « inarticulé »[1] parmi les lois du pays. Les Pays-Bas consentirent les derniers. Toute la campagne avait duré douze ans, de 1712 à 1724.

Le résultat en est double. La Pragmatique Sanction a donné la consécration légale à la monarchie autrichienne, et en même temps au dualisme. — Désormais, le même prince ou la même princesse succède au trône dans tous les États des Habsbourg : c'est celui ou celle que désigne, dans l'ordre de la primogéniture, la loi de la maison impériale[2]. Il y exerce un empire « inséparable et indivisible »[3], c'est-à-dire que les divers États s'interdisent de reconnaître pour souverain aucun autre membre de la dynastie, et s'engagent à défendre contre toute atteinte le droit du monarque légitime, et que, par contre, la dynastie s'interdit tout partage de ses États, toute constitution de domaines mi-souverains au profit des branches cadettes, comme il s'en était fait jusqu'au milieu du XVIIIe siècle et comme Léopold Ier avait encore songé à en faire une[4]. — L'existence du dualisme est démontrée par la suite même des mesures dont l'ensemble constitue, au sens large, la Pragmatique Sanction : d'abord vient la Déclaration de 1713, — puis l'établissement sur cette base d'une union inséparable et indivisible entre les pays allemands-slaves, — enfin la reconnaissance par la Hongrie pour son roi du souverain légitime de ces États inséparables et indivisibles, et par suite l'engagement de défense réciproque : les pays non hongrois et les pays hongrois apparaissent ainsi clairement comme deux groupes, deux ensembles distincts[5]. La forme de

1. C'est le terme technique en Hongrie.

2. Le droit de succession est-il, comme le veut l'opinion hongroise, limité aux trois branches énumérées dans l'art 1723 : II § 5, 6, 7 — ou s'étend-il au contraire à tous les descendants légitimes de la maison d'Autriche, comme le prétendent Lustkandl *l. c.*, 287-90 et Kalousek, *České státní právo*, 240 ? La question peut prêter à des controverses de textes : pratiquement, elle est sans intérêt.

3. 1723 : II § 7. Marczali, *Enchiridion*, 684.

4. Son testament attribuait à Charles, au cas où il ne pourrait se maintenir dans aucune partie de la monarchie espagnole et où Joseph conserverait le trône impérial, le Tyrol et les possessions avancées de l'Autriche en Allemagne (situées surtout en Souabe).

5 Les Hongrois avaient été mécontents de l'initiative prise par les Croates ; ils ne virent pas avec plus de plaisir que le Pragmatique Sanction fût adoptée en Croatie et en Transylvanie avant de l'être en Hongrie. Ils n'eurent pas de cesse que les Croates et les Transylvains n'eussent dû se reconnaître liés par la loi hongroise sur ce point, et obtinrent cette satisfaction à l'avènement de Marie-Thérèse.

Digitized by Google

l'adoption de la Pragmatique Sanction dans chacun de ces deux groupes accuse la différence qui existe entre eux. Les Diètes allemandes-slaves se bornent à enregistrer la déclaration impériale, à lui donner en quelque sorte l'authenticité. Elles l'enregistrent sans difficulté, souvent même offrent à l'empereur plus qu'il ne leur demande, se reconnaissent envers lui des obligations qu'elles n'ont pas [1]. S'il confirme à cette occasion leurs droits et privilèges, il n'y a guère là qu'une clause de style ; en tout cas, c'est singulièrement abuser des mots que de comparer cet acte gracieux du souverain aux engagements qui lui sont imposés en Hongrie. Tandis que l'Autriche enregistre ainsi l'ordre de succession fixé par l'empereur, en Hongrie c'est une loi qui règle l'hérédité au trône. Cette loi est, comme toutes les lois hongroises, un traité entre le roi et la nation ; elle ne se distingue en rien des autres lois ; la Diète, au contraire, a expressément et à dessein refusé de donner à l'adoption de la Pragmatique Sanction une forme plus solennelle, d'en faire un engagement extraordinaire vis à vis du roi ; elle a tenu à ce que la loi sur la succession figurât à sa place parmi les lois du pays [2]. Par là même, elle a pu, dans cette loi qui institue entre la Hongrie et les autres États de la dynastie un lien perpétuel, insérer la garantie formelle de l'indépendance constitutionnelle du royaume : le roi s'est engagé, pour lui et pour ses successeurs, à ne le gouverner que d'après son droit et sa Constitution. Engagement contre engagement : la situation, le passé, ses forces, permettaient à la Hongrie, et à elle seule parmi les États des Habsbourg, de poser ses conditions ; elles les pose d'autant plus précises que l'établissement même de l'union dynastique perpétuelle peut sembler gros de menaces pour son indépendance. C'est une opinion dès lors admise en Hongrie que les deux engagements sont corrélatifs, que la Pragmatique Sanction est un traité bilatéral, que l'indépendance de la Hongrie est la condition même de l'unité de la monarchie [3].

Ces réserves mêmes et ces précautions, et toute l'attitude, au cours de cette affaire, des dignitaires hongrois et de la Diète, montrent que la Hongrie avait la conscience nette de la transformation qu'allait opérer dans sa propre condition l'établissement définitif de la monarchie autrichienne — c'est à ce moment que ce nom apparaît pour désigner l'ensemble des États des Habs-

1. Ainsi les États de Bohême. Kalousek, *o. c.*, 238 sqq.
2. Marczali, *Enchiridion*, 679.
3. Marczali, *Enchiridion*, 679.

Digitized by Google

bourg [1]. — Il est frappant de voir des représentants de cette Hongrie, qui avait si souvent opposé à la centralisation des affaires communes l'indépendance consacrée par ses lois, demander maintenant que le souverain appelle dans ses conseils des Hongrois à côté de ses autres sujets, « puisque la Hongrie va être unie à perpétuité à ces royaumes et provinces [2]». Il est frappant aussi de voir la Hongrie faire à l'unité dynastique le sacrifice tacite d'un de ses droits particuliers, et accepter pour tuteur du roi mineur, au lieu du palatin, grand officier du royaume, le prince qu'appelle à ce poste la loi de famille de la dynastie [3]. Si l'empereur avait dû, devant les résistances de la Hongrie, abandonner son désir ouvertement exprimé en 1722 de créer un grand corps politique nouveau, il n'en restait pas moins que la Pragmatique Sanction était un grand pas dans la voie de l'unité autrichienne. Que l'on appelle le régime institué par elle dans la monarchie union personnelle, comme le fit Deák en 1861, ou union réelle, comme il le fit en 1867, ou de tout autre nom, la Pragmatique Sanction est « la loi qui a fondé la monarchie autrichienne indivisible, et, à ce titre, doit être appelée la première loi fondamentale de la monarchie austro-hongroise [4] ».

Au dualisme, dont la Pragmatique Sanction avait consacré l'existence légale, Marie-Thérèse donna la réalité politique. En laissant subsister dans les pays hongrois les formes constitutionnelles, tandis qu'elle instituait dans les pays allemands-slaves une administration purement monarchique, elle tira la conséquence du principe dualiste posé en 1723. Ses réformes marquent un progrès nouveau et décisif du centralisme ; mais elles lui tracent en même temps la frontière qu'il ne franchira plus, la frontière de la Leitha [5]. Par suite, la centralisation accomplie par Marie-Thérèse se réduit à la fusion des pays bohêmes avec les pays vieux-autrichiens. — Deux séries de mesures, l'une de 1748 à 1749, l'autre de 1760 à 1763, transforment profondément l'organisation des pays de la couronne de Bohême, et par là leur situation dans la monarchie

1. Bidermann, *o. c.*, II, 257.
2. Bidermann dans *Grünhut' s Zeitschrift*, II, 135-6.
3. C'est du moins l'avis de Czíráky, *Conspectus*, § 134-9. Mais aujourd'hui cette opinion est rétrospectivement contestée, Kmety, *Közjog*, 184.
4. Toman, *Böhm. Staatsrecht*, 90.
5. La Leitha, affluent de droite du Danube, forme sur une partie de son cours la limite entre l'archiduché d'Autriche et la Hongrie. Par un abus de mots, on emploie aujourd'hui, faute de termes précis pour désigner l'Autriche et la Hongrie, les noms de Cisleithanie et de Transleithanie.

Digitized by Google

autrichienne. La guerre de succession d'Autriche provoque la première. la guerre de Sept ans, la seconde. L'impulsion de ces réformes vient donc du dehors, comme d'ailleurs il est de règle dans cette monarchie instable et bariolée, où ce sont les événements de la politique extérieure qui déterminent les orientations décisives de l'intérieure. Marie-Thérèse avait été profondément blessée par l'attitude des officiers du pays et d'une partie de la noblesse pendant l'éphémère royauté en Bohême de l'électeur de Bavière : par intérêt, passivité ou lâcheté, beaucoup avaient accepté de servir l'usurpateur. La répression ne fut pas dure, mais la rancune de Marie-Thérèse fut tenace : la Bohême ne recouvra jamais toute sa faveur ; quel autre exemple avaient donné les Hongrois ! Les droits historiques du pays souffrirent de ces sentiments. Sans doute, Marie-Thérèse se fit couronner à Prague, précisément parce que la couronne lui avait été disputée, et pour affirmer son droit légitime ; mais elle le fit sans conviction, déclarant que la chose n'avait pas en Bohême la même importance qu'en Hongrie, comparant la couronne à un bonnet de fou [1]. Si la Bohême n'avait pas prêté à l'usurpateur une aide au moins passive, la reine eût eu certainement plus de scrupules à user jusqu'au bout de son droit absolu, dont elle ne doutait pas d'ailleurs ; et les États de leur côté — où, par un amusant paradoxe historique, l'aristocratie nouvelle s'était depuis longtemps déjà, par intérêt de classe, posée en légitime héritière de l'ancienne haute noblesse, en adversaire de la royauté qui l'avait créée de toute pièces — les États n'eussent pas été gênés par le souvenir de la rébellion et de leurs défaillances dans leur opposition aux réformes de la reine.

Celles-ci consistent essentiellement en trois mesures : conclusion avec les États (1748) d'un accord par lequel ils s'engagent pour dix ans à payer chaque année à la reine une contribution fixe, en échange de quoi elle s'engage pour le même temps à ne rien leur demander de plus, et à assurer à leur place le recrutement et l'entretien de l'armée ; — suppression de la chancellerie aulique de Bohême, qui est absorbée dans le nouveau Directoire général administratif et financier, et depuis 1762, dans la chancellerie bohême-autrichienne (la réunion de ces deux termes est significative) ; — substitution à l'administration partagée entre la reine et les États d'une administration purement royale : la Lieutenance à demi féodale est remplacée par la Députation, puis, dans la seconde période des réformes, par le Gouvernement, qui ne dépen-

1. Rieger, *Dílo centralismu*, *Osvěta*, 1898, 1-8. Denis, *o. c.*, II. 477-8.

Digitized by Google

dent que de la reine ; les capitaines de cercles [1] perdent les derniers vestiges de leur situation d'organes autonomes du pays pour devenir des fonctionnaires permanents appointés par la royauté, et soumis à ses seuls ordres. L'ensemble de ces mesures a pour effet, inévitable et d'ailleurs voulu, d'effacer peu à peu la personne juridique de la Bohême. Elle se manifestait auparavant par les tenues d'États : mais les sessions, depuis que l'impôt est fixé pour une longue période par contrat, ne sont plus que des formalités ; — par l'existence du chancelier bohême, qui devait contresigner tous les actes du souverain comme roi de Bohême, qui détenait le grand sceau et par là même pouvait exercer une certaine influence sur la marche des affaires, qui enfin devait être un Bohême ; « le chancelier représentait l'État bohême distinct, son unité et son autonomie [2] ; » mais la chancellerie s'absorba dans le Directoire général, et du même coup la personnalité de la Bohême disparut dans celle des « États héréditaires allemands », nom nouveau et impropre sous lequel on désigna le groupe formé par les anciennes provinces allemandes et les pays de la couronne de Bohême ; — par la composition de la Lieutenance, organe du pouvoir exécutif, où siègeaient les grands officiers, fonctionnaires du roi, sans doute, mais membres des États, appartenant aux grandes familles du pays, astreints à posséder l'incolat en Bohême, et ainsi par instinct comme par intérêt portés à défendre, au moins dans une certaine mesure, les droits du pays : or, dans la Députation, puis dans le Gouvernement, qui prennent la place de la Lieutenance, les grands officiers du pays ne jouent qu'un rôle secondaire et effacé, quand même ils n'en sont pas absolument exclus. Ainsi se trouve fondée l'unité administrative et financière des provinces occidentales de la monarchie ; l'unité législative y existait déjà, en vertu du pouvoir absolu du souverain ; donc, sauf le nom, elles forment un État ; et comme, en face de cet État, subsiste le groupe séparé des pays hongrois, auxquels ne s'étendent pas les nouvelles réformes, le dualisme, pour la première fois, a pris une forme visible et tangible.

Pourquoi Marie-Thérèse a t-elle traité de façon si diverse la Bohême et la Hongrie ? Le sentiment et le calcul ont eu leur part d'influence sur sa résolution. Celle du premier a déjà été indiquée. La reine s'était vue, dans le péril, abandonnée par la Bohême, recueillie au contraire et soutenue par la Hongrie. Que la Diète

1. Analogues dans une certaine mesure aux baillis français.
2. Rieger, *Dilo centralismu. Osvèta* 1898, I, 200.

Digitized by Google

de Presbourg n'eût poussé son célèbre *Moriamur* qu'après s'être dûment fait confirmer ses privilèges, et en particulier avoir assuré à perpétuité la franchise d'impôts des nobles, cela n'empêcha pas Marie-Thérèse de garder toujours sa reconnaissance à cette nation, avec laquelle, disait-elle, on peut tout, en lui marquant de l'affection [1]. L'affection qu'elle lui marquait était sincère, mais elle en calculait, elle en escomptait les résultats politiques. D'autant plus imbue de sa dignité de souveraine qu'elle y avait été plus menacée, elle ne doutait pas que son droit fût le même en Hongrie qu'en Bohême, mais elle savait qu'à vouloir l'exercer à la rigueur elle déchaînerait en Hongrie des résistances dont la Bohême avait été incapable : elle faisait la différence des forces entre les deux pays. Puisque la Hongrie tenait à sa Constitution, la reine ne l'attaquait pas directement ; mais elle la tournait quand elle s'en trouvait gênée. Elle s'entendait avec la Diète lorsqu'elle en obtenait autant d'hommes et d'argent qu'elle voulait ; sinon, elle suspendait sans hésitation la vie constitutionnelle du pays : de 1763 à 1780, il n'y eut pas de Diète. Avec un sûr instinct de femme, elle préparait l'assimilation de la Hongrie par une tout autre voie. Marie-Thérèse fut une grande marieuse. Elle chercha à rapprocher la noblesse hongroise de l'autrichienne, de façon à lui insinuer l'esprit autrichien, et par elle, par son influence dans le pays, à resserrer l'indépendance de la Hongrie. Attirer les grandes familles à Vienne, y élever leurs fils dans un milieu autrichien, transformer une aristocratie encore féodale en une aristocratie de cour, combiner des unions qui infiltrent dans le sang hongrois les idées autrichiennes, voilà ses moyens d'action. Sa douceur, sous laquelle se cachait une grande énergie, la confiance qu'elle témoignait à la nation, le sentiment particulier que la nation éprouvait pour cette reine dont elle avait sauvé les couronnes, étaient autant d'instruments de succès pour cette politique. Le règne de Marie-Thérèse porte, en tout, le caractère d'une époque de transition. Elle conserve autant que possible les formes anciennes, mais elle y coule un esprit moderne : ce n'est pas le moins bon moyen de faire réussir ses innovations [2].

Son successeur avait d'autres principes, ou plutôt il avait des principes. Marie-Thérèse avait préparé l'assimilation. Joseph II la décréta. L'unité rigoureuse, même l'uniformité pouvaient seules

1. Marczali, II. *József*, 55-6.
2 Sur le règne de Marie-Thérèse en Hongrie, (Marczali), *A mag. nemzet tört.* VIII, l. II, plein d'idées et de faits intéressants.

Digitized by Google

satisfaire son esprit absolu. Ces formes vénérables, que sa mère sagement avait laisser subsister, lui paraissaient des vestiges surannés d'un âge à jamais disparu : elles encombraient l'État rationnel qu'il rêvait de fonder. D'un trait de plume, il les abolissait. Marie-Thérèse avait évité de soulever des oppositions trop violentes et arrêté ses réformes aux frontières de la Hongrie. Cette prudence semblait à Joseph de la faiblesse. Il ne pouvait admettre que la raison reculât devant le préjugé, la philosophie devant la superstition. — Il refusa de se faire couronner roi de Bohême et roi de Hongrie, cessa de convoquer les États dans tous ses pays, resserra la discipline et étendit les pouvoirs de l'administration monarchique, qu'il introduisit aussi en Hongrie, réorganisa sur un modèle partout uniforme les finances et la justice, de manière à les rendre dépendantes de lui seul et à s'assurer un revenu certain, entreprit d'effacer par une division nouvelle de toute la monarchie en cercles jusqu'à la trace des droits historiques de ses États, de recouvrir sous le vernis de la langue d'État allemande la diversité nationale de ses sujets. Il échoua devant l'immensité et la difficulté de son œuvre, l'insuffisance des moyens dont il disposait, les complications extérieures où il se laissa entraîner ou se jeta, la résistance presque unanime de ses sujets, l'insurrection que déchaînèrent en Belgique ses mesures les plus louables, les édits de tolérance. A son lit de mort, il dut révoquer toutes ses réformes. Son successeur Léopold II eut la sagesse de patienter et de temporiser. Il laissa se calmer les fureurs soulevées par Joseph, et qui s'étaient déchaînées lorsque l'empereur, malade, vaincu, se voyant méconnu par ceux mêmes qu'il avait voulu servir, avait dû proclamer lui-même son échec. Il se donna le temps de débrouiller la situation extérieure menaçante que lui avait léguée Joseph. Lorsqu'il y eut réussi, il put de nouveau consacrer toutes ses forces à la restauration de son autorité à l'intérieur ; et de cette crise, qui avait été si grave, le pouvoir monarchique sortit, au bout du compte, grandi et fortifié.

L'aristocratie de Bohême n'avait point eu de part à la défaite de Joseph : elle n'en fut que plus ardente à la curée. Dans sa première ardeur de réaction, la Diète de Prague ne réclama rien de moins que la restauration pure et simple de la Constitution de 1627, avec abrogation de la clause qui conférait au roi le plein pouvoir législatif. C'était toute l'œuvre de Marie-Thérèse qui eût ainsi été abolie. Mais cet élan ne dura pas longtemps. Il n'y avait plus en Bohême une aristocratie politique, mais seulement

Digitized by Google

une caste nobiliaire, moins passionnée pour ses droits que jalouse de ses privilèges de classe et des profits matériels qu'elle en tirait. Joseph avait édicté en faveur des paysans toute une législation sociale, qui devait les affranchir entièrement de la dépendance des seigneurs. Ceux-ci se trouvaient ainsi à la fois blessés dans leur orgueil et, par la suppression de la corvée, lésés dans leurs intérêts. La remise des paysans en servage fut le prix dont Léopold paya l'abandon par les États de leurs revendications constitutionnelles. La Révolution française commençait ; elle avertissait les puissances établies, rois et nobles, de ne pas s'affaiblir en se divisant : la classe rurale fit les frais de leur union. En acceptant ce marché, l'aristocratie féodale se condamna elle-même à subir les nouveaux empiètements du pouvoir royal; mais celui-ci, rendu plus prudent par l'échec de Joseph, au lieu de se lancer dans des actions à grands fracas, en revint au système des envahissements mesurés [1], qui, pratiquement, n'était guère moins profitable. Le groupe des pays allemands-slaves garda définitivement la forme centralisée qu'il avait prise depuis 1763.

En Hongrie, la situation était plus difficile. Aucun des pays de la monarchie n'a retiré plus de fruit du règne de Joseph : ses réformes y ont vraiment réveillé la vie nationale [2]. Mais leurs heureux résultats ne pouvaient apparaître que plus tard. Pour le moment, le pays n'en voyait que les mauvais : sa couronne enlevée et transportée à Vienne, ses traditions méprisées, son administration autonome nationale remplacée par un système bureaucratique, sa langue sacrifiée à l'allemand, ses droits constitutionnels confisqués. L'exaspération était générale. Joseph, en rétractant ses réformes, avait ordonné qu'elles resteraient en vigueur provisoirement jusqu'à la tenue de la Diète. Mais nombre de comitats, sans se soucier de la volonté royale, restaurèrent purement et simplement l'ancien régime. Ce fut bien pis lorsque Joseph fut mort. Léopold s'empressa de convoquer la Diète. A quel titre ? demandèrent plusieurs comitats. Il n'est pas l'héritier légitime du trône ; il n'y a pas d'héritier du trône ; Joseph, en ne se faisant pas couronner, a violé le pacte qui donnait aux Habsbourg le trône de Hongrie, « interrompu le fil de la succession »; il a par là rendu à la nation son droit d'élire le roi [3]. Les projets les plus

1. Denis, *o. c.*, I, 624.
2. *A mag. nemz. tört.*, VIII, 397, 404, 414, 441.
3. *A mag. nemz. tört.*, VIII, 469. Sayous. *Hist. gén. des Hongrois*, II, 260. Springer, *Gesch. Oest.*, I, 38-40.

Digitized by Google

aventureux étaient discutés: si l'on reconnaissait encore les Habsbourg pour rois, il fallait du moins leur enlever toute prise sur le gouvernement du pays, faire garantir la Constitution par la Prusse, créer une armée nationale hongroise. Léopold laissa passer l'orage. Ensuite, en se montrant intraitable dans la défense de son autorité et de ses droits, mais conciliant sur les demandes justifiées et légitimes du pays, il ouvrit la voie à l'entente finale dont les lois de 1790-1 enregistrèrent la conclusion. Ces lois portent la marque d'une époque nouvelle : par l'énergie et la précision de la rédaction, par l'invocation de principes pour justifier les dispositions pratiques, elles diffèrent de toutes les lois antérieures des Diètes féodales; elles annoncent l'aurore de la période des réformes, dont Joseph a été ainsi l'initiateur [1].

Après une suspension d'un quart de siècle, la Diète de 1790-1 renouait le fil de la vie parlementaire en Hongrie. Sa tâche avait quelque chose de celle d'une Constituante. Avec les lois confessionnelles, les lois constitutionnelles sont les plus importantes qu'elle ait votées. Elles comblent en grande partie des lacunes que le règne de Joseph II avait révélées. Un délai de six mois, à dater de son avènement, est imparti à tout nouveau roi pour se faire couronner; jusqu'au couronnement, il ne possède qu'une partie des droits royaux. La Diète sera convoquée tous les trois ans, plus souvent si l'intérêt public l'exige. Aucune aide ou contribution, en argent ou en nature, ne sera perçue, aucune levée de soldats ne sera effectuée sous aucun prétexte, fût-ce à titre d'offre volontaire, sans l'aveu de la Diète. Chaque Diète fixera le chiffre de la contribution militaire [2], qui sera valable jusqu'à la réunion de la suivante. Il est rappelé (article XII) qu'en Hongrie le pouvoir législatif, « le droit de faire, d'abroger et d'interpréter la loi », appartient en commun au roi légitimement couronné et aux États et Ordres du royaume réunis en une Diète légale, et qu'il ne peut être exercé hors de la Diète ; que le pouvoir exécutif et judiciaire doit s'exercer conformément aux lois; que le roi ne doit pas troubler par des ordres ou des patentes contraires aux lois la marche du gouvernement et le cours de la justice. La plus célèbre des dispositions de 1790-1 est l'article X, qui donne des droits de la Hongrie la formule la plus claire et la plus énergique : « Sur l'humble proposition des États et des Ordres du royaume, Sa Majesté a, dans sa bienveillance, daigné reconnaître ceci: Bien que la succession

1. Marczali, *Enchiridion*, 760.
2. Destinée à l'entretien de l'armée permanente.

Digitized by Google

féminine dans l'auguste maison d'Autriche, telle que l'ont établie dans le royaume de Hongrie et ses parties annexes[1] les articles Ier et II de 1723, appelle au trône de Hongrie le prince qui règne sur tous les autres royaumes et domaines héréditaires de la dynastie, qu'ils soient situés en Allemagne ou hors d'Allemagne, et qui doit, selon l'ordre de succession adopté, les posséder inséparablement et indivisiblement, — la Hongrie et ses parties annexes sont cependant un royaume libre, et, pour tout ce qui a trait à la forme légale du gouvernement (en comprenant sous ce terme tous les dicastères[2]) indépendant, c'est à dire exempt de toute soumission à un autre royaume ou à un autre peuple, mais doté au contraire d'une existence et d'une Constitution propres, et que, par suite, son roi légitimement couronné — Sa Majesté comme les rois de Hongrie ses successeurs —, doit régir et gouverner, comme le prescrivent les articles 1715: III et VIII et 1741 : XI, suivant ses lois et coutumes propres, et non point à la manière des autres provinces[3]. *Propriis legibus et consuetudinibus, non vero ad normam aliarum provinciarum:* c'est la formule souvent citée qui, dans un frappant raccourci, résume le dualisme historique.

De ce dualisme, les lois de 1790-91 sont la dernière et la plus solennelle affirmation. Elles ne le changent, ni ne l'étendent, ni ne le consolident, comme au début de la Diète on avait espéré qu'elles le feraient[4]. Elles enregistrent simplement le résultat d'une évolution qui tient en quatre dates: 1526 — 1627 — 1723 — 1748. De la diversité primitive des États des Habsbourg, cette évolution n'a laissé subsister que la différence entre la Hongrie constitutionnelle et les autres provinces absolutistes: et cette différence, c'est le dualisme. Mais ce dualisme se concilie avec l'unité de la monarchie. Ces deux termes, dualisme et unité, semblent contradictoires ; mais la contradiction est résolue lorsque l'on a discerné exactement la nature de la Constitution hongroise.

II

Souverain absolu des États slaves-allemands, le monarque est, dans les pays hongrois, roi constitutionnel. Mais la Constitution

1. *Partes adnexae* en droit public hongrois désigne la Croatie; la Transylvanie est considéée comme comprise dans la Hongrie.

2. Toutes les instances supérieures, administratives et judiciaires.

3. Marczali, *Enchiridion*, 764-8.

4. *A mag. nemz. tört.*, VIII, 25.

Digitized by Google

hongroise elle-même fait une large place à l'absolutisme royal ; aux droits propres — les droits « de majesté » — qu'elle confère au roi, s'ajoutent ceux qu'il s'est arrogés, et que la Diète est impuissante à lui reprendre. Son pouvoir et son influence en Hongrie sont bien plus vastes que ne le laisse soupçonner la lettre des lois. Il les exerce, naturellement, dans un sens unitaire. Non-seulement les institutions communes étendent leur action à la Hongrie, mais la politique intérieure du pays reçoit de Vienne sa direction supérieure, l'administration son impulsion. Ainsi l'indépendance si fièrement affirmée par les lois hongroises subit dans la pratique une très sensible atteinte. La Constitution hongroise ne dresse pas entre la Hongrie et le reste de la monarchie une infranchissable barrière : elle empêche seulement la centralisation autrichienne d'absorber la Hongrie aussi complètement qu'elle a absorbé la Bohême. En droit, la Hongrie est peut-être un État, adossé seulement aux autres États de la dynastie ; en fait, elle n'est qu'une province, largement autonome dans son administration intérieure, d'une monarchie unitaire.

La Constitution hongroise — la plus ancienne de l'Europe avec la Constitution anglaise, à laquelle elle ressemble par plus d'un trait — est du type féodal pur. Elle est dominée par cette idée fondamentale qu'il existe deux facteurs de la vie publique, dont la réunion forme l'État : le roi et la nation. Ils ne se distinguent pas, à la manière des Constitutions modernes, comme les organes différenciés d'une souveraineté une par nature [1]. Ils s'opposent, au contraire, comme deux propriétaires dont chacun possède ses droits à titre personnel et indépendant. Lorsqu'ils entrent en rapports, ils sont deux contractants : chacun a sa sphère d'action, son domaine où l'autre ne doit point le troubler dans sa jouissance. Les domaines, par malheur, sont mal délimités. La Constitution n'est pas, en effet, un instrument solennel, qui définisse et détermine avec précision la compétence du roi et celle de la nation ; elle se confond au contraire avec le *Corpus juris hungarici* ; elle comprend toutes les lois faites par leur accord ; tout au plus y peut-on, en pratique, mettre à part un certain nombre de lois plus importantes que les autres à raison de leur contenu ou de leur forme, de la portée des principes qu'elles consacrent ou de la solennité des circonstances

1. Certains publicistes modernes, pour donner aux droits actuels de la Hongrie la consécration des siècles, émettent des vues tout opposées : ainsi Beksics, *Der Dualismus*. Pareilles théories n'ont rien d'historique. — Voir, sur la nature des Constitutions féodales, Jellinek, *Das Recht des modernen Staates*, I. 200-3, 630-9.

Digitized by Google

qui en marquèrent l'adoption [1]; même des traités internationaux figurent dans la Constitution. Le départ des droits entre le roi et la nation n'y est fait que d'une façon très-vague, en termes très-généraux : une place très-large est laissée à l'interprétation de ces textes imprécis. Celle-ci dépend, naturellement, de la situation respective des contractants au moment où les questions controversées deviennent actuelles, c'est-à-dire du rapport de leur puissance ; ce n'est pas la loi qui décide en dernier ressort, c'est la force. Ainsi s'expliquent les grands changements que l'on remarque dans le fonctionnement de la Constitution de la Hongrie quand on compare les droits réciproques du roi et de la nation dans la période qui a précédé immédiatement la bataille de Mohács, et dans celle où commence la reconquête du pays sur les Turcs. A la royauté de la première période, affaiblie, dépouillée de tout pouvoir, presque tournée en dérision par une aristocratie turbulente et usurpatrice, s'oppose dans la seconde une royauté forte, bien armée, qui inspire le respect et souvent la terreur, qui maintient dans l'obéissance une noblesse presque toute assagie, résignée à sa condition nouvelle, capable encore de révolte seulement si l'oppression devient trop dure et l'influence étrangère trop lourde. Cette transformation est le résultat des grandes luttes du XVII[e] siècle : les Habsbourg ont, à la faveur de la guerre de Trente ans, consolidé définitivement leur puissance dans les États héréditaires ; ils ont repris contre les Turcs une victorieuse offensive ; leur force nouvelle se marque dans la condition nouvelle qu'ils font à la royauté hongroise. Les faits historiques et sociaux sont plus puissants que les textes juridiques, que des textes surtout aussi compliqués et obscurs que ceux des lois hongroises.

Les grandes luttes constitutionnelles de la Hongrie se sont livrées au XVIII[e] siècle. Elles sont une partie de la mêlée générale qui, dans toute l'Europe centrale, pendant la première moitié du siècle, met aux prises l'aristocratie, alliée au protestantisme, et le pouvoir monarchique absolu, appuyé par l'Église. Au début c'est le premier de ces partis qui l'emporte en Hongrie : la nation résiste avec succès aux tentatives faites par l'absolutisme pour réduire la Hongrie à la condition de la Bohême. Mais, dans la seconde moitié du XVII[e] siècle, la scène change. L'effort des Habsbourg en Hongrie n'a pas été vain : leur système, propagé par la

1. Virozsil, *Staatsrecht*, I, § 28, énumère ces lois et actes particulièrement importants.

Digitized by Google

violence et la terreur, n'a pas réussi à triompher entièrement, à s'établir dans toute sa pureté : mais, favorisé par les circonstances, il a remporté cependant des succès considérables. Une renaissance catholique s'est produite dans le pays ; la contre-réformation s'est accomplie, non pas avec des airs étrangers, mais sur une base nationale : c'est le mérite des grands Hongrois, au premier rang desquels se place le primat Pázmány. Les conséquences de ce fait sont capitales. Une grande partie de la haute aristocratie s'associe au nouveau mouvement ; le catholicisme ainsi reprend pied dans la société hongroise : il s'ensuit, pour la dynastie, un gain considérable de pouvoir et d'influence.

Il n'existe pas, en théorie, de société plus une que la société hongroise. En face du roi se dresse la nation, ou plutôt, comme on dit alors, le peuple. Le peuple, c'est la noblesse : tout ce qui n'est pas noble est sans droit en Hongrie : neuf dixièmes, même dix-neuf vingtièmes de la population ne comptent pas. Entre la classe noble et les classes inférieures, un mur infranchissable s'élève ; mais, à l'intérieur de la classe noble, nulle barrière : ni la naissance, ni la fortune ne distinguent les nobles ; le noble paysan, qui vit misérablement dans son village, se nourrissant à peine du produit de son travail, est, en droit, l'égal du plus riche des magnats. C'est la théorie ; dans la pratique, il s'est, parmi cette noblesse nombreuse et si diverse de condition sociale, constitué une élite qui la domine. Les grandes familles, celles des magnats, élevées au-dessus du commun de la nation noble par leur fortune, leurs services, leur culture, leurs alliances ; l'Église, membre du corps de la noblesse, dont les prélats occupent concurremment avec les magnats laïques les plus hauts emplois de l'Etat, tiennent sous leur influence par leur prestige, ou dans leur clientèle par la séduction et la corruption et par le pouvoir dont elles disposent, la plus grande partie de la noblesse. C'est cette élite qui introduit en Hongrie l'influence autrichienne, c'est-à-dire l'influence dynastique. Les prélats et les magnats sont unis à la dynastie par la communauté des intérêts religieux, et par un lien de fidélité qui se forme alors, qui se dégage de son enveloppe féodale et qui est le germe du loyalisme. Mais ils sont tous aussi profondément patriotes et hongrois : le zèle pour la religion, la vue plus nette, à la hauteur où ils sont placés, des nécessités européennes qui imposent à la Hongrie l'union avec la monarchie autrichienne, orientent leur patriotisme dans un sens particulier : mais il ne cesse pas d'être ardent et sincère. D'autres actions

Digitized by Google

s'exercent encore sur eux. C'est le moment où la vie féodale commence à décliner en Hongrie, pour faire place à la vie de cour. Les grandes familles passent les hivers à Vienne : elles y brillent, elles y étalent la magnificence et le luxe hongrois : elles s'y ruinent lentement, sans s'en apercevoir ; mais elles s'y pénètrent d'esprit autrichien, elles s'allient et s'incorporent à cette aristocratie panautrichienne dont les Habsbourg ont de tout temps favorisé la formation. L'influence autrichienne en Hongrie va ainsi grandissant jusqu'à Marie-Thérèse ; elle atteint son apogée sous la grande reine, qui a porté à sa perfection cette originale méthode d'assimilation ; sous Joseph, la réaction commence. Appuyée sur ce pouvoir qu'elle exerce sur la société hongroise, la dynastie est d'autant mieux en situation de mettre à profit le pouvoir politique qu'elle tient de la Constitution même. ou de ses propres usurpations, plus ou moins légitimées.

Les pouvoirs constitutionnels du roi sont considérables, et lui assurent, non-seulement dans la direction des affaires publiques, mais encore sur le sort et la condition des différentes classes de la société. une influence capitale. Le roi a droit à la fidélité de tous les nobles : une condamnation pour « infidélité » entraîne la perte de la noblesse de la famille, c'est-à-dire la plus terrible des peines ; et c'est le roi lui-même qui juge par commissaires ces causes [1]. Il est le patron du clergé, distribue les bénéfices ecclésiastiques, surveille et fixe, dans les limites de la loi, les droits des protestants. Il confère la noblesse, les titres, les privilèges, les exemptions, tous les honneurs et les emplois. Il est le chef de la justice, nomme les juges, confirme ou adoucit les arrêts ; pouvoir particulièrement considérable dans un pays processif, dont le droit est très ancien et très embrouillé. Il est le maître des villes, qui sont sa propriété, et qui lui témoignent une obéissance assez étroite pour les rendre suspectes à la noblesse. Il a la direction absolue de la politique étrangère, le droit de paix et de guerre ; si les Diètes ont autrefois prétendu participer à ce droit, il est redevenu propriété exclusive du monarque depuis que la dynastie autrichienne a repris la force de l'affirmer, et surtout depuis que la Pragmatique Sanction a créé un lien indissoluble entre la Hongrie et le reste de la monarchie [2]. De la même source découle la souveraineté absolue et exclusive du roi en matière de commandement militaire. Tels sont les pouvoirs que le monarque exerce en Hon-

1. *Erbfolgekrieg*, I, 157.
2. *Erbfolgekrieg*, I, 158.

Digitized by Google

grie comme roi de Hongrie. Mais, si étendus qu'ils soient, il ne s'en contente pas : malgré les lois hongroises, il en exerce d'autres, sur le sol hongrois, comme empereur. Des soldats étrangers, impériaux, occupent en permanence certaines places fortes et les garnisons du pays, qu'ils ont contribué à délivrer des Turcs ; les territoires qu'ils ont reconquis, et dont la Hongrie réclame, en vertu de ses lois, la réincorporation à la couronne, sont considérés à Vienne comme prises de guerre, et l'empereur en dispose à sa guise : il les fait administrer de Vienne et les soustrait ainsi aux lois hongroises. De même les Serbes y sont soustraits. Léopold Ier les a accueillis, fugitifs de Turquie, en 1690, et les a installés en terre hongroise ; ils habitent le royaume de Hongrie, mais c'est l'empereur qu'ils servent : la Hongrie attendra cent ans qu'ils soient rendus à ses lois. Ces pouvoirs extra-constitutionnels du roi ont donc pour trait commun de dériver de la reconquête. Ils attestent un état de fait contraire aux textes légaux, mais conforme à la réalité historique, et par cela même inattaquable. Le roi ainsi se trouve en grande partie dégagé des liens que semble lui imposer son serment à la Constitution.

La grande arme des sujets contre les monarques, c'est le pouvoir de la bourse. En Hongrie, le roi est, de ce côté, presque indépendant de la Diète. Il ne reçoit d'elle que la contribution, levée sur les non-nobles, et destinée à l'entretien de l'armée permanente. Il a, par contre, les revenus des domaines de la couronne, de la taxe des villes, des douanes, du sel (malgré les protestations de la Diète), des mines qu'administre directement sa Chambre aulique de Vienne. Tout ce qui n'est pas la contribution est considéré comme son domaine propre ; il en emploie les revenus hors de toute ingérence et de tout contrôle de la Diète ; or, ces revenus dépassent de beaucoup, souvent du double, le produit de la contribution [1]. Dans ces conditions, la prépondérance matérielle de la royauté fortifie encore sa prépondérance morale, et son pouvoir se rapproche singulièrement d'un pouvoir absolu. « Dans les affaires les plus importantes de l'État, qu'il s'agisse de la paix ou de la guerre, de l'armée, de l'emploi des principaux revenus financiers, le roi décide sans la Diète, et, ce faisant, il ne viole pas la loi [2]. »

L'obstacle qui arrête la marche du pouvoir royal vers l'absolutisme complet, c'est le double droit que possède la nation de

1. Marczali, *II. József*, I. 321-2.
2. Marczali, *II. József*, I, 322.

Digitized by Google

contribuer à se donner ses lois et d'en assurer seule l'application. La loi, en Hongrie, ne se fait valablement que par l'accord du souverain légitime et de la Diète, et l'exécution des lois, en dernière instance, appartient à la nation elle-même par ses organes autonomes, les comitats. Que valent ces droits, quelles garanties offrent-ils à la nation ? Il est nécessaire de s'en rendre un compte exact pour apprécier au juste, à travers le dédale des prescriptions légales et dans la confusion et la contradiction des pratiques, la situation respective des deux facteurs de l'État hongrois.

La Diète est la représentation de la nation. Primitivement, elle était l'assemblée générale de tous les nobles. Plus tard, l'usage fit surgir une distinction entre ceux qui gardèrent le droit d'être convoqués en personne et ceux qui ne furent plus appelés qu'à élire des députés : la Diète se partagea ainsi en deux Chambres ou Tables, la Chambre haute ou Table des magnats, la Chambre basse ou Table des Ordres et des États [1]. La première comprend les barons du royaume, les prélats et les grands seigneurs titrés. Dans la seconde, l'élément essentiel est constitué par les ablégats des comitats — deux par comitat — c'est-à-dire les mandataires de la moyenne et petite noblesse. A côté d'eux siègent, avec voix délibérative, les représentants des villes, des abbayes et des chapitres, et, sans droit de vote, les procureurs des magnats absents ou des veuves de magnats ; sur l'estrade présidentielle figurent les juges de la Table royale, qui ne se mêlent pas aux débats. Mais la prépondérance des ablégats des comitats est assurée par l'usage qui leur réserve exclusivement le droit de vote dans les séances circulaires : or, c'est dans ces séances que se préparent les lois, et la Diète ne fait guère qu'enregistrer les décisions qui y sont prises. A mesure que diminue l'influence de la dynastie et de la haute aristocratie, son alliée, et que grandit au contraire le pouvoir de la noblesse moyenne, la bourgeoisie et le clergé voient réduire sans cesse leurs droits, jusqu'à ne garder chacun qu'un vote par ordre, c'est-à-dire à ne compter chacun pas plus que le moins peuplé des comitats [2]. Bien qu'au XVIIIe siècle il n'en soit pas encore ainsi, et que l'influence royale trouve dans les voix des villes et du clergé de précieux appuis, c'est déjà, dès lors, la représentation des comitats qui donne à la Chambre basse son

1. 1608.

2. Virozsil, *Staatsrecht*, III, § 75, spécialement pp. 38-41, 45-6. La Diète de 1790 marque un pas décisif dans cette voie, *A mag. nemz. tört.*, VIII, 494.

Digitized by Google

ton et son caractère, de telle sorte que la différence entre les deux Chambres correspond à peu près à celle qui existe entre la grande et la moyenne noblesse, entre les seigneurs de cour et les hobereaux de campagne [1]. Dans la Chambre haute domine l'influence des classes supérieures, qui sont satisfaites de la condition nouvelle du pays, parce qu'elles en profitent ; dans l'autre, l'influence de la classe qui, dans cette originale société hongroise, joue le rôle de classe moyenne, d'horizon plus étroit, sans vue de la grande politique européenne et de ses nécessités, soustraite à l'attraction et à l'action de la cour, confinée dans le cercle étroit du comitat natal, vivant dans la tradition des luttes livrées pour le maintien de l'indépendance nationale, calviniste en grande partie et toujours en défiance du zèle catholique de Vienne, passionnément attachée aux formes constitutionnelles qui sont la garantie de ses privilèges politiques et sociaux, avant tout du plus utile : la franchise d'impôts de la noblesse. — L'attitude politique de chacune des Chambres répond à sa composition. Le gouvernement peut toujours, pourvu qu'il n'attente pas directement à la Constitution et à l'indépendance nationale, être sûr des magnats : la cour exerce sur eux une irrésistible influence ; beaucoup, par les emplois qu'ils occupent, sont dans la main du roi. Aussi longtemps que dura dans le pays la prépondérance politique et sociale de la haute aristocratie, c'est-à-dire jusqu'au commencement du XIXe siècle, la volonté du souverain resta par les magnats prépondérante dans la Diète. Aux États, au contraire, le gouvernement se heurtait, presque toujours, à une vive opposition : les ablégats ne manquaient jamais de *gravamina*, c'est-à-dire de sujets de plaintes provoquées par les violations de la Constitution. La bourgeoisie et le clergé votaient comme voulait le roi : mais, plus d'une fois, ils se laissèrent intimider par les manifestations du mécontentement des comitats [2], et d'ailleurs, comme les voix étaient non pas comptées, mais pesées, leur vote était le plus souvent impuissant à arrêter les exigences tumultueuses des représentants de la noblesse [3]. La cour, cependant, ne manquait pas de prise même sur ceux-ci : toute l'organisation intérieure de l'assemblée, le mode de préparation, de discussion et d'adoption des lois, la

1. La petite noblesse, si l'on admet cette division en trois, serait constituée par les « nobles en sandales », le prolétariat noble.

2. Virozsil, *Staatsrecht*, III, 40.

3 Il est impossible de dire au juste comment, jusqu'aux dernières Diètes de l'ancien régime, se faisait le compte ou la pesée des votes. V. Virozsil, *Staatsrecht*, III. 52-4, note.

Digitized by Google

condition des députés contribuaient à lui assurer une sérieuse influence dans la Chambre basse.

L'organisation intérieure de la Diète hongroise, la procédure de confection des lois, sont des modèles de confusion. Pour faire une loi, il faut que le roi et la nation se mettent d'accord ; mais le roi n'est pas représenté aux assemblées de la nation. Ses commissaires n'y paraissent qu'au début de la session, pour présenter les propositions royales, et à la fin, pour proclamer la sanction des lois. En dehors de ces deux cérémonies d'apparat, le roi ne communique pas avec la Diète : ses agents négocient, selon les besoins de la situation, avec les députés, mais en dehors des séances. Les propositions, mises en articles par les juges de la Table royale, sont discutées par les États, puis par les magnats. Chaque désaccord entre les Chambres donne lieu à l'envoi de messages[1] et de députations. Les ecclésiastiques qui siègent dans l'une et l'autre Chambre sont les orateurs nés de ces députations, et la complaisance qu'ils ont pour leurs belles périodes latines, l'orgueil dont chacun se pique de soutenir le lustre de son assemblée, contribuent largement à prolonger la durée des débats. Si les deux Chambres sont enfin tombées d'accord, une séance commune les réunit, où elles adoptent un texte définitif. Celui-ci est alors soumis à la chancellerie hongroise. La chancellerie en fait son rapport au roi, elle prend les avis qu'il lui ordonne de recueillir ; c'est le plus souvent ceux des ministres chargés des affaires communes, surtout si la question est d'ordre général. S'ils élèvent des objections, le texte retourne à la Diète, les discussions et les négociations recommencent ; elles durent jusqu'à ce que l'un des deux adversaires, gouvernement ou Diète, cède. Le plus souvent, c'est la Diète, sauf si le litige touche personnellement les députés et leur classe, surtout dans leurs intérêts matériels. Le roi et les magnats font bloc contre les députés. Ceux-ci semblent irréductibles, car ils sont liés par les instructions de leur comitat. Mais les instructions peuvent en tout temps être modifiées : que les quelques familles influentes qui, dans chaque comitat, dirigent et dominent l'opinion, soient acquises aux vues de la cour, par des grâces, des dignités, de simples promesses, et l'instruction change, le vote du comitat s'en trouve retourné. S'il est trop difficile ou trop long de le gagner, on peut au moins l'annuler ; les deux députés d'un comitat n'ont ensemble qu'une voix ; s'il y a désaccord entre eux, le comitat ne ne peut pas voter : il est bien rare qu'aucun des deux n'ait rien à

1. *Nuntia.*

Digitized by Google

attendre du gouvernement, rien à désirer du roi. La complication du règlement intérieur fait traîner les sessions ; leur durée même profite à l'influence royale : elle donne aux agents du roi le temps de « travailler » à loisir les opposants, elle détend la résistance des députés, éloignés de leur comitat, elle énerve l'ardeur première des mandataires et des mandants. La Cour les voit faiblir ; au moment décisif, elle enlève par quelques concessions, qui sont parfois de pure forme, l'agrément de la Diète à ses demandes. Presque toujours les lois sanctionnent des transactions ainsi intervenues. Le roi obtient la contribution et la levée qu'il désirait ; il promet de donner satisfaction dans une mesure plus ou moins large aux *gravamina*. Il ne tient d'ailleurs pas ses promesses, et les *gravamina* reparaissent presque identiques à chaque session. Ils servent au moins à rappeler les droits et les prétentions de la nation, ils créent la base historique d'un ordre légal qui n'est sans doute pour le moment qu'une fiction, mais qui plus tard servira à légitimer et à consacrer les revendications du pays, qui lui fournira les titres sur lesquels il s'appuiera pour réclamer son indépendance.

Ce qu'il en garde pour le moment, il le doit bien moins dans la pratique à la Diète qu'aux comitats. Le roi peut légiférer en violant la Constitution, sans convoquer la Diète : au prix d'un très léger accroc au droit écrit, l'ordonnance royale peut suppléer la loi. Mais, si les assemblées régulières du comitat n'ont pas lieu, toute l'administration, la vie de la nation est suspendue. Le comitat est une division territoriale ; il est en même temps la réunion plénière, l' « université » de tous les nobles qui sont domiciliés dans ses limites. Il constitue une personne morale, une « juridiction » qui tient ses droits de la Constitution elle-même. Son rôle est d'être « organe légal du pouvoir exécutif et fidèle conservateur des institutions et des lois héritées des ancêtres [1] ». Toutes les affaires « politiques, juridiques et économiques » sur son territoire sont de sa compétence. En d'autres termes, le comitat tient en ses mains toute l'administration publique ; s'il cesse de fonctionner, il n'y a plus dans le pays ni justice, ni impôt direct, ni travaux publics, ni ordre et police. La « congrégation », c'est-à-dire l'assemblée générale du comitat, élit tous les trois ans parmi ses membres les fonctionnaires qui, sous son contrôle, exercent l'autorité publique, assurent sur son territoire l'exécution des lois, font appliquer aussi les statuts particuliers, sortes de règlements que le comitat a

1 Czirâky, *Conspectus*, § 677-82.

Digitized by Google

le droit d'édicter dans les limites de la loi. Ces pouvoirs, qu'au XVIIIe siècle des textes nouveaux étendent encore, ont d'autant plus de valeur que le comitat est presque entièrement indépendant du gouvernement. Le roi nomme bien son chef, le comte suprême[1] ; mais à côté de nombreux droits honorifiques, le comte n'a guère qu'un droit utile : celui de dresser la liste des candidats aux diverses fonctions que le comitat confère à l'élection. D'ailleurs, magnat ou prélat, et, d'ordinaire, le premier propriétaire du comitat, le comte ne réside guère sur ses terres ; il ne se rend dans le comitat que pour les « restaurations », c'est-à-dire les élections triennales des fonctionnaires, et il abandonne le pouvoir réel aux deux vicomtes[2]. Ceux-ci, comme tous les fonctionnaires, appartiennent à la noblesse moyenne, qui vit dans le comitat, sur ses terres, et s'y consacre au service public. Entre les magnats, toujours absents, et dénationalisés par l'influence étrangère, et le prolétariat nobiliaire, ignorant et misérable, exigeant et tumultueux, auquel les règles originales du droit hongrois conservent son privilège de naissance [3], ces familles de noblesse moyenne occupent dans le comitat une position prédominante : c'est parmi elles que se recrutent en particulier les assesseurs de la table de justice du comitat, dont le nom — *táblabiró* — avec un arrière-goût d'ironie assez injustifiée, sert souvent, surtout chez les écrivains étrangers, et en particulier allemands, à désigner toute cette classe[4]. Le système des comitats, durant tout le XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle, est ainsi la base de l'influence de cette noblesse moyenne, également différente par les idées politiques, la condition sociale et les mœurs des magnats et de la noblesse prolétarienne. C'est dans ses rangs que la « congrégation » choisit ses deux ablégats à la Diète, qui sont presque toujours l'un des

1. *Fóispán*, en allemand *Obergespan*.
2. *Alispán*, *Vicegespan*.
3. Sont nobles en Hongrie : 1° toutes les familles qui descendent des conquérants magyars, 2° toutes celles dont un ancêtre a reçu par faveur royale la noblesse, 3° toutes celles dont un ancêtre a reçu des États, avec la sanction du roi, l'indigénat hongrois. La noblesse ne se perd par aucune déchéance morale, économique ou sociale ; elle n'est enlevée qu'aux familles dont le chef est frappé de la "note d'infidélité" (félonie, trahison, lèse-majesté). Ces règles expliquent : 1° le nombre considérable des nobles hongrois (en 1789, proportionnellement onze fois plus qu'en France ; Marczali, *II. József*, I, 141) ; 2° la misère et la grossièreté d'une très grande partie de ces nobles : beaucoup sont des paysans ; Virozsil, *Staatsrecht*, I, 217, II, 341 ; c'est à eux que s'applique le nom de « nobles en sandales » (nous dirions en sabots), *Bundschuhadel*, *bocskorós nemesség*.
4. Springer prête à l'archiduc Joseph l'air d'un *táblabiró*.

Digitized by Google

vicomtes et un assesseur ferré sur les lois ; c'est sa pensée que traduisent les instructions données aux ablégats, par lesquelles le comitat exerce sa part d'influence sur les affaires générales du pays. — Mais le véritable pouvoir du comitat n'est pas là ; il réside tout entier dans son rôle d'organe exécutif : l'administration royale par des fonctionnaires permanents n'existe pas en Hongrie, et c'est au comitat seul qu'il appartient de faire appliquer les lois et les ordonnances qui lui sont transmises par la Lieutenance royale. S'il juge une ordonnance contraire aux lois, il use de son droit de remontrances, et provisoirement en suspend l'exécution. Si ses remontrances restent sans effet, c'est une plainte de plus à formuler à la prochaine Diète, et l'instruction des ablégats ne manquera pas de la contenir. L'autonomie administrative du comitat est entière. Contre sa résistance, le pouvoir central ne possède qu'une arme efficace, l'intervention personnelle du roi, qui cite les récalcitrants à comparaître devant lui, *ad audiendum verbum regium*. Si le comitat refuse obstinément de céder, et si, recourant aux moyens extrêmes et peut-être illégaux [1], il suspend volontairement ses fonctions, arrêtant ainsi tout le cours de la vie publique, le gouvernement a une dernière ressource : l'envoi d'un commissaire royal avec des troupes, c'est-à-dire la force. On comprend qu'avant d'y faire appel il épuise toutes les autres. L'autorité des comtes suprêmes pourrait aider à la victoire de la volonté royale : il les incite à résider dans le comitat, à s'y mêler activement aux affaires, à y développer leur influence. Mais les comtes, grands seigneurs qui, par leur situation personnelle, occupent déjà le premier rang dans le comitat, et pour qui leur charge n'est guère qu'une satisfaction d'orgueil ou de vanité, n'ont pas au progrès du pouvoir royal l'intérêt direct qu'y prend, par exemple, un intendant français [2]. De leur côté, le gouvernement n'obtient pas grand succès. Il réussit mieux en tendant aux familles influentes de la noblesse moyenne l'appât des faveurs royales ; mais le nombre de ceux sur qui peut agir ce moyen de corruption est naturellement restreint. Aussi la force de résistance des comitats ne peut-elle pas, en dernière ligne, être brisée ; ils ne cessent pas leur opposition, le plus souvent passive, et il est plaisant de voir les lois mêmes la prévoir [3]. Ils restent, en face de la haute aristocratie, catholique, dynastique, politique, autrichienne, la forteresse de la

1. Cziráky l'affirme, *o. c.*, *l. c.*
2. Marczali, *II. József*, I, 343.
3. *Erbfolgekrieg*, I. 165, 169.

Digitized by Google

noblesse moyenne, protestante, nationale, juriste et spécifiquement hongroise : un dicton caractéristique veut qu'en dehors de la Hongrie on ne puisse pas vraiment vivre, *extra Hungariam non est vita*. Comme la vie de cour épuise peu à peu les ressources des magnats, tandis que par la résidence, l'existence simple, la constante surveillance de ses terres, la noblesse moyenne augmente les siennes, le rapport d'influence entre ces deux classes se modifie lentement : ainsi se prépare dans la société hongroise une transformation complète, qui aura pour conséquence une orientation politique toute nouvelle.

Les comitats ont donc bien mérité leur nom traditionnel : ils ont été les « boulevards de la Constitution », et la Constitution elle-même était le rempart de l'indépendance nationale. Les défauts du système des comitats, compliqués des défauts propres de la classe qui l'appliquait, ont pu, plus tard, dans une société transformée, soulever des critiques justifiées [1]. Il n'en reste pas moins que, dans des périodes difficiles, les comitats ont rendu à la nation des services éminents. Le principal, au point de vue hongrois, est d'avoir, dans cette première époque de la domination autrichienne consolidée et étendue sur tout le pays, offert à la moyenne et à la petite noblesse un centre de groupement, un noyau de cristallisation en face des grandes familles sans cesse plus soumises à l'influence étrangère et à la cour elle-même. Sans les comitats, l'évolution sociale de la noblesse hongroise aurait abouti sans doute, comme celle de la noblesse polonaise, à l'établissement d'un certain nombre de petites dynasties, presque indépendantes, qui auraient absorbé dans leur clientèle la noblesse inférieure [2]. L'exemple même de la Pologne montre de quel danger ils ont ainsi préservé l'existence nationale, surtout à une époque où les grandes familles étaient presque toutes dénationalisées. Ils n'ont pas moins préservé l'indépendance de la nation en faisant obstacle à l'intrusion en Hongrie d'une bureaucratie qui aurait été étrangère, puisqu'elle aurait été royale, et que le roi était étranger. Ils ont entretenu dans la noblesse moyennne, avec l'intérêt pour les affaires publiques, la connaissance de la pratique administrative. Ils ont maintenu et développé en elle l'esprit légiste, dont certaines

1. Eötvös, *Die Reform in Ungarn ; der Dorfnotär*.

2 *Erbfolgekrieg*, I, 73. Marczali, *II. József*, I, 19-20. Les germes de cette évolution se trouvaient déjà en Hongrie. En Transylvanie, où le système des comitats était moins achevé, on rencontre un état de choses qui se rapproche beaucoup plus de celui de la Pologne.

Digitized by Google

manifestations paraissent souvent mesquines et ridicules, mais qui a fourni à la nation les titres de ses revendications futures, qui lui a permis de ne pas laisser prescrire ses droits, et de conserver dans ses Codes son nom et ses airs d'État indépendant, alors qu'elle n'était en réalité qu'une province autonome d'une grande monarchie.

Car, sur ce point, le doute n'est pas possible. De fait, sinon de droit, la monarchie possède en Hongrie des attributions très importantes et y exerce une influence considérable ; non seulement sur les affaires qui sont communes à tous les États de la dynastie, mais même sur celles qui sont spécialement hongroises.

L'unité établie dès Ferdinand Ier dans les affaires communes s'est, depuis lui, toujours conservée intacte. La chancellerie d'État et tous les organes qui, avant qu'elle ne soit créée, président aux relations extérieures de la monarchie, les dirigent sans se soucier des droits particuliers de la Hongrie : le pays n'a pas d'affaires étrangères nationales ; il n'en peut être autrement, puisque les affaires étrangères sont un des domaines où s'est établi même en Hongrie l'absolutisme ; dans toutes ses démarches, la chancellerie d'État agit au nom du souverain commun, pour la monarchie entière. La situation est la même dans les affaires militaires ; le conseil aulique de guerre qui siège à Vienne a autorité sur toutes les troupes stationnées en Hongrie, sur toutes les places du pays ; il dispose en fait, sans réserve, des régiments hongrois, la Diète ne conservant que le droit de voter les levées qui sont nécessaires pour en maintenir l'effectif et la contribution qui sert en partie [1] à les entretenir. La centralisation financière est moins apparente, mais tout aussi réelle. La Chambre aulique de Vienne exerce, en fait, une surveillance sur la Chambre hongroise, dont les lois proclament en vain l'indépendance ; elle contrôle sa gestion, perçoit une part de ses revenus, qui est envoyée à Vienne pour le besoin des affaires communes. De plus, elle administre directement les mines, dont le produit est presque égal à celui de tous les autres revenus du roi réunis [2] : ce sont des fonctionnaires impériaux qui gouvernent ces revenus royaux, c'est dans des caisses impériales qu'en est versé le produit, c'est au service de la politique impériale qu'il est consacré.

1. Le reste est constitué par des fournitures en nature dûes par les comitats à un tarif très inférieur à leur valeur réelle, ce qui forme un supplément indirect de contribution.

2. Marczali, *II. József*, I, 322.

Digitized by Google

Non seulement les autorités impériales étendent ainsi leur pouvoir sur la Hongrie, mais elles tiennent en réalité dans une sorte de tutelle les dicastères chargés de l'administration intérieure du pays. L'organisation ou la réorganisation de ces dicastères date, pour la plus grande partie, de la période qui s'étend entre la paix de Szatmár et l'adoption de la Pragmatique Sanction : elle répond à la situation nouvelle qu'avaient créée la restauration de l'unité du royaume et en même temps l'établissement entre la Hongrie et les États allemands-slaves d'un lien désormais indissoluble. Leurs membres sont à la fois fonctionnaires royaux et représentants de la nation politique ; ils doivent donc être des nobles hongrois ; c'est le pur système des Constitutions féodales, comme il s'était maintenu en Bohême aussi jusqu'aux innovations de Marie-Thérèse. Mais, en Hongrie comme en Bohême, le progrès de l'autorité royale a peu à peu relégué au second plan ce caractère féodal. — Les deux principaux dicastères sont la chancellerie et la lieutenance. — La chancellerie royale hongroise est placée au sommet de la hiérarchie administrative du pays. Elle a son siège à Vienne, puisque Vienne est la résidence du roi. Elle est l'organe d'expédition de tous les actes royaux qui concernent la Hongrie, et en même temps le seul conseil hongrois que le roi ait toujours à sa portée. Son rôle vis-à-vis du monarque est double, parce que le monarque réunit en sa personne deux souverainetés. En face du souverain des États allemands-slaves et de ses conseillers, elle représente le roi de Hongrie et la personnalité de la Hongrie ; en face du roi de Hongrie, elle représente les lois hongroises ; si un ordre du roi se trouve en contradiction avec des textes légaux, elle attire sur eux son attention ; mais ensuite elle exécute tous ses ordres, quels qu'ils soient, et c'est à lui seul qu'appartient toujours la décision définitive. — La lieutenance — « conseil royal de la lieutenance hongroise » — représente dans le pays le roi, absent puisqu'il réside à Vienne. C'est une sorte de ministère de toutes les affaires intérieures. Sa mission devait être surtout d'assurer l'exécution des lois, et de garantir ainsi le pays contre l'ingérence étrangère. Mais, en fait, il n'a pas de pouvoir réel : le roi l'a peu à peu transformé en un simple instrument de sa volonté ; aussi les juridictions, auxquelles il a charge de la transmettre, se méfient-elles de lui, et lui refusent-elles souvent l'obéissance. Contre leur rébellion, il n'a aucune arme : il ne peut qu'en référer au roi. Le gouvernement de la Hongrie repose donc, sur ce point encore, en dernier ressort sur l'action personnelle du roi ; et la porte est

Digitized by Google

ainsi large ouverte à ces influences étrangères que l'institution de la lieutenance devait écarter. « Le conseil de la lieutenance ne peut qu'écrire et donner des avis ; l'exécution n'est pas son fait [1]. » Il est si manifestement impropre à son office que, moins de vingt ans après sa création [2] les États projettent déjà de le supprimer ; il subsiste pourtant, parce qu'on ne sait pas par quoi le remplacer. — Nulle part la dépendance de la Hongrie, même dans ses affaires intérieures, n'éclate plus ouvertement que dans l'administration des finances : non seulement la Chambre hongroise est subordonnée à la Chambre de Vienne, mais elle compte même parmi ses conseillers une moitié d'Allemands ; et, dans les emplois inférieurs des finances, la proportion des Hongrois tombe jusqu'à un dixième. Cette situation, qu'expliquent les préjugés sociaux de la noblesse magyare, aboutit à imprégner d'esprit allemand toute l'administration hongroise des finances qui se modèle en tout sur l'exemple de Vienne [3].

La pierre angulaire de toute cette organisation administrative, c'est évidemment la chancellerie hongroise. Si le roi, dans les affaires hongroises, ne prend conseil que d'elle, et, dans les affaires communes, lui assure en face des autorités centrales une position non point d'inférieure, mais d'égale, la Hongrie a, dans ses propres affaires, l'autonomie complète et, sur les affaires de la monarchie, une large part d'influence. Aussi est-ce sur ce point que, de longue date, les États portent leur effort. Nombreux sont les articles de loi qui déclarent que la chancellerie est indépendante de toute influence étrangère, qu'elle est égale à tous les autres dicastères du souverain, par conséquent aussi aux autorités centrales instituées pour l'administration des affaires communes. Mais ces lois sont constamment violées ou éludées. Non seulement le conseil aulique de guerre et la Chambre de Vienne s'ingèrent, malgré les plaintes réitérées des États, dans les affaires de la Hongrie, et la chancellerie souvent descend au rôle d'un bureau chargé de transmettre ces ordres étrangers ; mais même, en plus d'une occasion, elle est réduite à enregistrer aussi et à transmettre des décisions signées par le chancelier aulique autrichien [4], qui prend ainsi un air de supériorité sur elle et devient comme une sorte de ministre central de l'intérieur. Surtout, la chancellerie, et par elle

1. *Erbfolgekrieg*, I, 165.
2. 1741. Le conseil a été crée en 1723.
3. Marczali, *II. József*. I, 240-1.
4. *Erbfolgekrieg*, I, 168.

Digitized by Google

tout le gouvernement hongrois, subissent très profondément l'influence de ce conseil « d'en haut », pour employer l'expression française, qui, sous des noms divers, a fonctionné sans interruption depuis la formation de la monarchie, et auquel on peut donner le titre — qui d'ailleurs ne fut jamais officiel — de « conseil de la couronne d'Empire »[1]. C'est une sorte de conseil privé, où le monarque convoque toute personne dont il lui plaît de prendre l'avis sur une question importante. A partir de Marie-Thérèse, il se double d'un conseil d'État, dont les membres, rigoureusement exclus de tout autre emploi, n'ont pour fonctions que de donner au souverain des avis sur les matières qu'il leur soumet : le conseil d'État a une section hongroise[2], et certains des conseillers hongrois sont parmi ses membres les plus actifs. Au commencement du XIX[e] siècle apparaît le ministère d'État et de conférence, dans lequel encore la Hongrie est représentée. Comment en serait-il autrement ? Comment l'union inséparable et indivisible en face de l'étranger n'aurait-elle pas eu sa répercussion à l'intérieur ? Comment la monarchie entière ne serait-elle pas intéressée à la solution des affaires les plus importantes de chacun de ses pays ? et, si elle l'est, comment ne se serait-il pas créé un organe pour répondre à ce besoin nouveau ? De fait, cet organe existe depuis le commencement même de la monarchie, et il n'a fait que se perfectionner. Il achève l'organisation du gouvernement central de la monarchie. Nécessairement, il exerce une influence sur les affaires de la Hongrie : la chancellerie est à Vienne, et ne peut se soustraire à ces progrès de l'unité. Souvent elle est invitée expressément par le roi à soumettre à la conférence intime les mesures qu'elle propose ; pour certaines affaires, cette consultation est sous-entendue comme de droit. Le chancelier lui-même, en général, siège à la conférence intime, souvent avec d'autres Hongrois. C'est elle qui arrête les propositions royales pour la Diète, les instructions à donner au chancelier pour les négociations avec les députés[3]. On voit même le gouvernement autrichien intervenir encore plus ouvertement dans les affaires intérieures de la Hongrie : c'est lé

1. Tezner, *Der öst. Kaisertitel, das u. St.-R.*, 53. On peut comprendre sous ce nom générique successivement le conseil intime, la conférence intime, le conseil d'État, le ministère d'État et de conférence.

2. Depuis Joseph II seulement. Auparavant le conseil affectait de ne pas s'occuper officiellement de la Hongrie. Hock-Bidermann, *Der öst. Staatsrath*, 26, 109.

3. Tezner, *Der öst. Kaisertitel, das u. St.-R.*, 101. Même, une fois au moins, la chancellerie hongroise reçoit des instructions de l'autrichienne, *Erbfolgekrieg*, I, 163.

Digitized by Google

chancelier autrichien qui installe le conseil de la Lieutenance lors de sa création [1], et souvent, au moins jusqu'à Charles VI, les commissaires du roi à la Diète ne sont pas des Hongrois. C'est la preuve que la tenue des États en Hongrie ou l'organisation du gouvernement hongrois sont considérées comme des questions qui intéressent la monarchie tout entière, qui relèvent, non pas du roi de Hongrie, mais du souverain de toute la monarchie.

Cette vue est si juste, la situation nouvelle que la Pragmatique Sanction a faite à la Hongrie est si claire, que les Diètes, ces représentants attitrés de l'indépendance nationale, non seulement se plient à cet état de choses, mais cherchent même à lui donner la consécration légale, tout en multipliant les précautions pour que le pays ne soit pas lésé dans ses droits et puisse au contraire exercer sur toutes les affaires plus ou moins communes une influence proportionnée à son importance et à ses intérêts. Dans leur politique vis-à-vis de la monarchie et de ses organes centraux, on peut distinguer deux périodes. La première est celle de la négation pure : la Hongrie ne reconnaît pas, sur son territoire, compétence à d'autres autorités que des autorités hongroises ; leur action est déclarée illégale, et le roi prié d'y mettre un terme. Cette période va à peu près jusqu'à l'adoption de la Pragmatique Sanction : la Hongrie morcelée n'a constitué pendant très longtemps qu'une faible partie de la monarchie ; elle doit craindre de n'y pouvoir pas défendre son existence ; elle a fait, d'ailleurs, et continue de faire l'expérience d'un régime de terreur, illégal, étranger. Avec la paix de Szatmár apparaissent les premiers caractères de la nouvelle période, qui s'accentuent jusqu'à l'adoption de la Pragmatique Sanction. La Hongrie a désormais une tout autre importance dans la monarchie, et elle y va avoir une autre situation [2]. Au lieu de la pure négation, où il serait absurde de s'obstiner, apparaît une politique qui reconnaît l'existence des autorités centrales, et demande seulement qu'une place y soit faite aux Hongrois. L'indépendance de la Hongrie, telle que la proclament après tant d'autres les lois de 1790-1, s'entendrait ainsi simplement de la forme du gouvernement intérieur ; elle interdirait l'application à la Hongrie du régime absolutiste et bureaucratique introduit dans les « autres provinces » ; mais elle n'exclurait point le fonctionnement des autorités centrales dont l'existence découle nécessairement de l'existence même de la

1. *Erbfolgekrieg*, I, 164.
2. V. plus haut, p. 16.

Digitized by Google

monarchie ; et il est remarquable en effet que pas un mot dans les lois de 1790 ne vise la suppression de ces autorités [1].

Il manquait encore à la monarchie un nom, aux autorités centrales un titre. Elles le reçurent en 1804, lorsque François II se proclama empereur héréditaire d'Autriche. Des raisons dynastiques seules avaient inspiré sa résolution : menacé de perdre la couronne du Saint-Empire, qui était en train de disparaître, il voulait conserver à sa famille le rang impérial. Le titre d'empereur d'Autriche devait signifier simplement empereur des États sur lesquels règne la maison d'Autriche ; il n'impliquait aucun changement dans la condition politique des divers royaumes et provinces, et chacun d'eux en reçut l'assurance. Cependant, de même qu'autrefois la Pragmatique Sanction, cet acte dynastique eut des conséquences politiques importantes. Sans doute, l'empire d'Autriche n'absorbe pas le royaume de Hongrie ; mais il l'encadre, il le recouvre de son nom et de son éclat ; le texte même de la Patente de 1804, qui crée le nouveau titre, celui des actes qui l'accompagnent, et qui décrivent les armes et les sceaux de l'Empire, le prouvent déjà. A côté de la dignité impériale héréditaire, celle de roi de Hongrie apparaît nécessairement moins en relief ; le souverain lui-même n'y attache plus la même importance, il la souligne moins, depuis qu'au titre électif, et par là même précaire, d'empereur d'Allemagne, il a substitué un titre héréditaire. Pour les attributions qu'il exerce en Hongrie, comme monarque commun, il a depuis ce moment un titre, et ce simple fait contribue à consolider et à étendre son pouvoir, à rejeter dans l'ombre les droits de la Hongrie, à la réduire, plus qu'auparavant, à la condition d'une province. De même qu'au début du XVIIIe siècle la reconquête de la Hongrie avait fortifié la royauté, le triomphe de la légitimité sur la Révolution, au début du XIXe, profita au pouvoir impérial. La Diète, pour avoir refusé de subir sans protestation la banqueroute autrichienne, ne fut plus réunie depuis 1811. Au congrès de Vienne, les grandes familles hongroises se confondirent volontairement avec la noblesse autrichienne, donnant ainsi à l'Europe officielle l'illusion d'une complète unité. La diplomatie, vingt-cinq ans auparavant, pour atteindre le chef de la maison d'Autriche, avait dû déclarer la guerre au roi de Hongrie et de Bohême : elle ne connaissait plus désormais que l'empereur d'Autriche. Jamais les Habsbourg n'exercèrent dans

1. Tezner, *Der öst. Kaisertitel, das u. Staatsr.*, 46-100, spécialement 94-5.

Digitized by Google

tout leur empire un pouvoir plus absolu, jamais ils ne parurent plus près de réaliser leur rêve d'État autrichien, et jamais la Hongrie ne sembla plus menacée de voir les derniers restes de son indépendance confisqués au profit de la monarchie qu'au cours des années qui suivirent immédiatement le congrès de Vienne, de 1815 à 1825 — des années mêmes où, sous la cendre, couvait la flamme qui allait bientôt embraser la monarchie tout entière, la flamme des idées modernes de liberté et de nationalité.

III

Le règne de Joseph II marque la crise de l'Autriche historique. Les réformes qu'il amoncela dans ses dix brèves années de pouvoir portèrent leurs fruits, même après qu'il eut été forcé de les révoquer. Les semences nouvelles qu'il avait jetées à pleines mains sur le sol de la monarchie, par lui retourné et sarclé, levèrent, malgré la négligence et la mauvaise volonté de ses successeurs, en une riche moisson. Des théories du despotisme éclairé, dont il s'était fait l'ardent propagateur, naquit un mouvement politique et national, dont le premier effet fut de rendre désormais irréalisable cet État autrichien unitaire et centralisé, idéal auquel il avait sacrifié tout le système traditionnel du gouvernement de la monarchie autrichienne.

Ce système consistait dans la juxtaposition, ou plutôt la superposition de deux principes : le pouvoir monarchique absolu et l'administration féodale. L'autorité du souverain s'étendait directement sur toutes les classes privilégiées ; elle n'atteignait qu'à travers elles, par leur intermédiaire, la plèbe, surtout la masse rurale. Les classes privilégiées avaient été façonnées par l'absolutisme, la bureaucratie, la centralisation et la germanisation à l'idée autrichienne ; elles en transmettaient l'extrait, le résidu à la dernière classe des sujets. Ceux-ci n'avaient de rapports directs qu'avec leurs seigneurs féodaux : c'est d'eux qu'ils recevaient l'administration et la justice, et ils les recevaient dans leur langue nationale, vulgaire ; la plus irritante des questions de nationalité, la question des langues, était ainsi résolue, parce qu'elle était supprimée. D'ailleurs, avant de s'éveiller à la conscience nationale, il fallait que ces masses prissent conscience de leur dignité d'hommes, et comment, tant qu'elles étaient tenues en servage, l'auraient-elles pu ? — Par ce système, les Habsbourg avaient

Digitized by Google

constitué, non pas encore un État, mais un pouvoir souverain absolu et centralisé [1], et, si le système avait pu durer encore quelques générations, peut-être la transformation de la monarchie en un véritable État se fût accomplie presque sans difficulté, tant auraient été affaiblies et endormies les forces qui pouvaient l'arrêter.

Joseph, en lançant dans cette monarchie historique l'idée de l'État moderne, en voulant brûler les étapes de l'une à l'autre, réveilla ces forces qui s'assoupissaient, ressuscita celles qui, en léthargie, étaient déjà voisines de la mort. Par ses réformes politiques et surtout sociales, il tourna l'aristocratie et l'Église, lésées dans leurs privilèges sociaux et dans leurs intérêts, contre le centralisme qu'elles avaient soutenu jusque-là. Une bureaucratie toute-puissante, tyrannique, niveleuse, jalouse de toute supériorité et de toute indépendance, devait désormais plier sous son joug également tous les sujets, et la langue d'État allemande être le véhicule de ses idées comme l'instrument de son pouvoir : pour se défendre de son étreinte, pour arrêter son intrusion dans toute la société, la noblesse et l'Église entreprirent de relever, de restaurer les idiomes nationaux qui tombaient en désuétude, le tchèque réduit à être un patois de paysans, le magyar dépossédé par le latin et l'allemand de sa place dans la vie publique. A l'Autriche conservatrice, ces deux puissances conservatrices avaient prêté un efficace concours : mais l'Autriche révolutionnaire de Joseph n'y pouvait plus compter. Contre les innovations de l'empereur, elles cherchèrent un appui dans les anciens souvenirs d'indépendance nationale ; contre la germanisation, dans la résurrection des langues nationales. En faisant appel ainsi au sentiment national sous ses deux formes, provinciale et ethnique, elles ne se doutaient pas qu'elles ouvraient elles-mêmes la carrière à une nouvelle force révolutionnaire, de toutes la plus redoutable pour les intérêts conservateurs qu'elles croyaient préserver.

L'échec de Joseph ne fut pas suivi d'une restauration pure et simple. Léopold conserva de ses réformes tout ce qu'il put défendre de la fureur de la réaction. Le pouvoir monarchique en resta fortifié, sans pourtant avoir entièrement triomphé. Aux défauts dont elle était déjà marquée, — à la lourdeur, la lenteur, la paresse et la complication, — l'organisation intérieure de la monarchie autrichienne en ajouta ainsi un nouveau : l'incohérence, le manque de logique. Un ferment nouveau de dissolution, une cause

1. Rieger, *Úst. dêiny Rakouska*, 18.

Digitized by Google

de ruine y restèrent cachés. D'autre part, les idées déchaînées par Joseph continuèrent de faire leur œuvre dans la société. L'empereur lui-même avait nui à leur succès par la confusion, la précipitation, la violence avec lesquelles il avait voulu les appliquer; le temps effaça le souvenir de ces défauts, épura la figure de Joseph : de son système, on ne vit plus que l'inspiration généreuse, avec laquelle le nouveau régime de réaction formait un si éclatant contraste. Aux idées que propageait la Révolution française, la frontière aux poteaux jaune et noir, si anxieusement qu'elle fût surveillée, ne resta pas infranchissable. Ces échos d'Europe réveillaient dans le peuple le souvenir des quelques années où il avait été affranchi, protégé par l'empereur contre la tyrannie féodale, où les paysans étaient des hommes. Petit à petit, les idées de liberté s'implantèrent en Autriche, dangereuses pour la monarchie par leur sens politique, leur opposition à tout son système de gouvernement, plus dangereuses encore par leur sens national.

C'est à partir de Joseph II que la question des nationalités — la grande question de l'Autriche contemporaine — commence à se poser dans la monarchie sous la forme qu'elle a conservée depuis lors. Il est inexact de dire que c'est lui qui l'a fait naître, et que c'est sa tentative téméraire de germanisation brutale et violente qui, par l'excès même de la compression, a suscité sur ce point la réaction. La résurrection nationale a commencé avant lui : elle était dans l'air du XVIIIe siècle, saturé de doctrines philosophiques, d'aspirations libérales, de protestations contre tout absolutisme, d'affirmations du droit naturel. Elle n'a, à l'origine, aucun caractère politique : en Hongrie, elle débute par un mouvement tout littéraire ; en Bohême, l'intérêt philologique et presque archéologique, une sorte de piété historique pour un peuple qui, après avoir joué un rôle glorieux, semble voué à une mort prochaine, inspire les premières recherches des « éveilleurs » tchèques ; pendant longtemps, ils n'auront pas confiance dans l'avenir de ce peuple. Mais tout le courant d'idées de la fin du XVIIIe siècle et des premières années du XIXe devait diriger cette force nouvelle vers une expansion politique. Marie-Thérèse et Joseph, par leurs réformes sociales, — si restreintes qu'elles aient été par l'opposition des puissances féodales, — ont cependant ravivé dans la population rurale la notion de sa dignité humaine ; en propageant l'instruction, qui se donnait nécessairement au premier degré dans la langue vulgaire, ils ont contribué à réveiller dans ces masses, jusqu'alors inertes, la conscience

Digitized by Google

nationale. Contre l'État absolutiste, propriété du prince, Rousseau et ses disciples des assemblées révolutionnaires dressent l'État démocratique, forme politique du peuple souverain ; à l'idée même de l'État, création artificielle, Herder oppose l'idée de la nation, organisme naturel, prolongement de la famille et de la tribu [1]. C'est le principe même de l'ancienne Autriche qui est ainsi menacé. La propagande française sème dans le monde les idées libérales ; c'est tous les opprimés qu'elle veut affranchir : pourquoi les nations resteraient-elles asservies, quand les individus voient tomber leurs chaînes ? Pour se répandre, il faut que ces idées libérales s'expriment en langue vulgaire : la masse autrement leur reste inaccessible ; il faut que le travail national se fasse en profondeur, aille dans le peuple. Sur l'ancienne division sociale, en classes privilégiées qui parlent des langues internationales, latin, français, allemand, et classes assujetties, qui ne connaissent que des parlers nationaux, se trace une nouvelle division, qui est nationale : les lignes horizontales des classes sont traversées par les lignes verticales des nationalités. L'oppression napoléonienne enfin, en réveillant la nationalité allemande, a, par un contre-coup ressenti de proche en proche, réveillé les nations slaves que la germanisation avait recouvertes. De toute part, sous l'action des nouvelles idées démocratiques, on voit se reformer, pousser vers le jour les nationalités autrichiennes ; déjà elles tendent et bossellent, elles font craquer, en attendant de le faire éclater, le vernis qu'a étendu sur elle l'État autrichien.

Rendre ce vernis plus compact, plus résistant et plus brillant, ç'avait été l'entreprise de Joseph : il ne réussit qu'à le rendre plus lourd, plus rigide et plus cassant. La germanisation avec lui ne changea pas de but : elle resta autrichienne, non allemande, politique, non nationale. Mais elle changea de méthode. Jusqu'à lui, elle était insinuante, et — si étrange que paraisse le mot — tolérante. Marie-Thérèse, pour les besoins de l'administration comme dans l'intérêt de l'éducation publique, cherche à répandre le plus qu'elle peut la connaissance de l'allemand ; mais elle est hostile à toute contrainte , et elle se refuse à sacrifier les langues nationales à l'allemand : elle les juge au contraire indispensables et indéracinables. L'allemand, pour elle, est destiné à être la langue auxiliaire, la langue internationale des peuples autrichiens, entre eux et avec l'étranger, mais nullement l'unique langue autrichienne ; c'est elle qui introduit l'étude du tchèque dans les écoles mili-

1. Masaryk, *Česká otázka*, 95.

taires, à l'université de Vienne, même dans certaines écoles de Prague [1]. Joseph, toujours absolu, ne tolère plus dans son empire unitaire qu'une langue : la langue d'État, l'allemand. Il croit pouvoir établir sa volonté à coups de décrets, et n'entrevoit ni l'absurdité, ni l'impossibilité de son entreprise. « Je suis empereur d'Allemagne. Donc » — toute l'erreur du raisonnement tient dans ce « donc » — « mes autres États sont des provinces, » et il conclut : « la langue allemande est la langue universelle de mon Empire » [2]. Il édicte, par suite, qu'elle sera seule la langue de l'administration et de la justice, ainsi que de l'enseignement supérieur et secondaire ; elle devra être propagée autant que possible dans l'enseignement primaire, dont les maîtres au moins devront la posséder à fond. Les fonctions publiques, les professions libérales, la carrière ecclésiastique seront fermées à qui l'ignorera. Les délais de transition sont extrêmement courts : trois ans en général ; en Hongrie, où les juges et les avocats, tous nobles magyars, ne connaissaient, outre leur parler natal, que l'officiel latin de cuisine, où, après quatre ans d'application des nouvelles mesures, dans huit comitats il ne se trouvait pas encore un juge qui sût l'allemand, le délai, terme de grâce compris, est de six ans [3]. Le succès, dans de pareilles conditions, était impossible. La germanisation précipitée et brutale de Joseph n'eut pour effet que de remettre en question tous les résultats de la germanisation lente et douce de ses prédécesseurs. En Hongrie, à la place du latin qu'il avait dépossédé, de l'allemand qu'il n'avait pu lui substituer, la noblesse magyare veut désormais installer sa langue nationale : ce sera le plus sûr moyen d'écarter à jamais du pays toute administration étrangère. En Bohême, l'aristocratie a découvert ou va bientôt découvrir de quelle utilité peut lui être le tchèque dans sa lutte contre la bureaucratie de Vienne. Ainsi Joseph a préparé le terrain aux mouvements nationaux qui, à peine l'ordre européen rétabli par le congrès de Vienne, commencent à agiter et à ébranler la monarchie.

1. Je ne puis qu'effleurer ici cette question des langues, la plus épineuse de toutes les questions autrichiennes. Elle est, au point de vue historique, très bien résumée, avec des faits souvent nouveaux, dans l'introduction que M. Fischel a mise à son recueil, *Das öst. Sprachenrecht;* v. notamment pp. XXIX-XXXII. Si les conclusions de l'auteur sont trop inspirées du désir de justifier historiquement la solution qui répond à ses idées politiques et nationales, son exposé des faits est consciencieux et impartial.

2. Fischel, *o. c.*, XXXVIII.

3. *A mag. nemzet tört.*, VIII, 441.

Digitized by Google

L'Europe conservatrice et légitimiste du congrès avait cru faire merveille en plaçant sous la surveillance de la plus conservatrice et de la plus légitimiste des puissances les trois grands foyers révolutionnaires : l'Allemagne, l'Italie et la Pologne. Président de la Diète germanique, souverain du royaume lombard-vénitien, roi de Galicie et de Lodomérie, l'empereur d'Autriche devait être le gardien du nouvel ordre politique et de la paix du monde, il devait maintenir dans l'obéissance ces nations agitées par une violente aspiration à l'unité, les réconcilier avec leur sort. En réalité, c'est l'Autriche désormais qui, par trois côtés sur quatre, est ouverte aux influences révolutionnaires. Le congrès avait attaché trois brûlots aux flancs de la monarchie, elle-même toute chargée de matière explosible. D'Italie, d'Allemagne, de Pologne, les idées nouvelles de liberté se répandent irrésistiblement chez tous les peuples autrichiens : elles les excitent contre le système qui depuis longtemps pesait sur eux. De toutes parts se noue la coalition contre l'absolutisme, et l'absolutisme s'affaiblit à lutter sur tant de théâtres à la fois. Unies dans cette haine commune, les différentes nations de l'Autriche ne voient que ce qui les rapproche : le commun désir de liberté politique et nationale. Les Allemands, en Autriche comme en Allemagne, accompagnent de tous leurs vœux la lutte des Italiens et des Slaves contre la réaction : ils suivent avec intérêt et sympathie les progrès du réveil tchèque. Il faut le brusque réveil de 1848 pour révéler aux nationalités tout ce qui les divise, pour faire voir aux Allemands une menace dans la revendication par les Italiens de l'Italie autrichienne, par les Polonais de la Pologne prussienne et autrichienne, par les Tchèques de la Bohême. Le partage des dépouilles brouille les peuples qui étaient restés amis et alliés aussi longtemps qu'ils avaient eu à combattre l'ennemi commun, l'absolutisme autrichien.

L'ennemi se défendait mal. L'absolutisme autrichien avait mis toute sa confiance dans une institution nouvelle, que Léopold II avait rapportée de Florence, où il l'avait vue fleurir : la police secrète. Le système de l'espionnage et de la délation sera désormais jusqu'à la Révolution, le grand, presque l'unique ressort du gouvernement de la monarchie. François II, le successeur de Léopold, ne l'aurait pas inventé ; le trouvant tout installé, il s'y tint, le développa et le perfectionna. Curieux et sournois, d'esprit étroit et mesquin, il prenait la signature des pièces pour l'exercice du pouvoir, et l'ingérence dans tous les détails des affaires pour la marque de l'autorité. Il répétait fièrement qu'il aurait fait un excellent

Digitized by Google

conseiller aulique, c'est-à-dire un bon chef de bureau ; de fait, il faisait consister toute sa mission dans la surveillance policière de ses sujets. Plus il était inférieur à son rôle, plus il se montrait jaloux de rester le maître : Metternich, sous lui, gouverna l'Europe, mais il ne gouverna jamais l'Autriche. Les agitations de la période révolutionnaire avait accru encore l'horreur instinctive de François pour tout mouvement et tout progrès. Il n'avait plus qu'une idée dominante : ne rien changer, ne toucher à rien. Absolutiste convaincu et rigoureux, il aurait pu, sans danger, presque sans effort, au plein de la réaction européenne, à l'apogée de la Sainte-Alliance, supprimer la Constitution hongroise ; mais il aurait fallu penser et agir, et, pour n'avoir point à le faire, il laissa passer l'occasion ; il était capable de violer la Constitution à chaque instant, incapable de l'abolir [1]. Il avait une bonne mémoire, qui lui permettait de paraître suivre avec intérêt la carrière de tous ses serviteurs ; il donnait régulièrement des audiences générales, où tout sujet pouvait lui soumettre ses pétitions et ses plaintes, et il mettait volontiers la police au service de l'autorité des parents et de la paix des familles [2]. Il croyait sincèrement, par ces moyens, avoir fait son métier de souverain ; il leur devait un air de monarque patriarcal ; à Vienne, au moins parmi les fonctionnaires, il était vraiment populaire, et sa mort parut un grand événement historique [3]. L'éclat et l'influence auxquels sous son règne, mais non par son mérite, l'Autriche était parvenue en Europe, s'effacèrent bientôt ; mais le mal qu'il lui avait fait dura. De lui date le divorce entre l'État et le peuple, l'hostilité des sujets, exclus de toute participation à la gestion de leurs intérêts les plus directs, contre l'État ; car ils identifient l'État avec les castes dominantes, bureaucratique ou aristocratique, qui prétendent diriger seules les affaires publiques, et toujours les mènent à une catastrophe. Cette hostilité est l'une des sources du pessimisme, qui souvent dans des moments décisifs a paralysé la force d'action de la monarchie, l'a empêchée de faire un appel suprême au dévouement de ses sujets. C'est une véritable démoralisation publique, dont François II est en grande partie l'auteur, par son système d'administration, et par les deux banqueroutes que l'État a faites sous son règne. — Il a institué en Autriche le despotisme administratif, non pas comme un moyen d'action, mais comme une fin. Joseph, avant

1. Marczali, *A legúj. kor. tört.*, 293, 298.
2. Wolfsgruber, *Rauscher*, 19.
3. Arneth, *Aus meinem Leben*, I, 291-2.

Digitized by Google

lui, avait organisé une bureaucratie toute-puissante ; mais au moins elle s'inspirait d'une idée, elle devait travailler au bien public ; les sujets n'étaient pas admis au partage de l'autorité, mais Joseph désirait les voir prendre intérêt à la vie de l'État. Sous François, cet intérêt déjà est presque un crime. Les fonctionnaires seuls ont à s'occuper des affaires publiques ; encore est-ce uniquement pour appliquer d'une manière mécanique leurs instructions écrites : s'ils pensaient, ils se feraient tort. L'empereur avait son idéal de fonctionnaire : « Avec les soi-disant génies et les savants, on n'arrive à rien, ils veulent toujours tout savoir mieux que tout le monde, et arrêtent la marche des affaires, ou bien ils ne s'intéressent pas aux questions de tous les jours. Du sens commun et un bon séant, c'est le mieux de tout [1]. » Les fonctionnaires se le tenaient pour dit, et la machine tournait à vide ; mais les conséquences de ce régime sont faciles à imaginer : il affaiblit l'Autriche à l'intérieur et la déconsidéra en Europe. Les deux banqueroutes de 1811 et de 1816, préparées par les déplorables principes politiques et financiers de plusieurs générations, exécutées avec une incroyable brutalité et une véritable inconscience par des ministres de haute naissance et fort détachés de ces détails qui ne les touchaient pas, la seconde quelques mois après le congrès de Vienne, où la cour avait dépensé sans compter, en luxe et en représentation, des dizaines de millions, ne portèrent pas seulement au crédit de la monarchie une atteinte presque irréparable ; elles bouleversèrent les fortunes et les conditions, accumulèrent les ruines, détruisirent la confiance, ébranlèrent par l'exemple donné de si haut les notions mêmes de l'honnêteté et de la morale : elles contribuèrent plus qu'aucun autre acte à ce divorce du peuple et de l'État, dont la monarchie devait plus d'une fois éprouver les funestes effets.

Jamais plus lourd héritage ne trouva plus faible héritier. Ferdinand, atteint dès l'enfance d'une maladie qui le rendait aussi inapte à la pensée qu'à l'action, enfant malgré ses quarante-deux ans à son avènement, d'une extrême bonté, qui tenait en partie à sa faiblesse, de goûts simples et innocents, était incapable, sinon de régner, du moins de gouverner. Son père avait songé à l'écarter du trône ; mais par qui l'y remplacer ? François-Charles, le cadet de Ferdinand, valait à peine mieux que lui ; il n'avait lui-même que des enfants en bas âge : appeler l'aîné au trône [2],

1. Luschin, *Reichsgesch.*, 563.
2. François-Joseph, l'empereur actuel, né en 1830.

Digitized by Google

c'était se condamner à instituer une régence ; on n'osait pas s'y risquer sans l'aveu de la Diète de Hongrie, et on ne voulait pas la consulter. Ferdinand devint donc empereur. Son père lui avait assuré à l'entrevue de Münchengrätz[1] l'inébranlable amitié du tsar Nicolas, qui, s'il ne devenait pas le protecteur le plus puissant du débile monarque, pouvait être son plus redoutable adversaire. Il le mit par testament sous la tutelle d'une « conférence d'État » composée de ses deux principaux ministres, Metternich et Kolovrát, et de son plus jeune frère, l'archiduc Louis. Kolovrát, qui avait exercé sous François une influence prépondérante dans les affaires intérieures, devait aux ennemis de Metternich son renom de libéralisme, à ses propres adversaires sa réputation de protecteur des Slaves dans toute la monarchie. Il ne méritait sans doute ni l'un ni l'autre, vieillard sceptique, paresseux, intrigant plus qu'ambitieux, aussi curieux que son maître de basse police et de scandales privés, dominé surtout par sa haine contre Metternich, qu'il voulait à tout prix empêcher de devenir le ministre dirigeant de toute la monarchie. Si l'idée d'associer ces deux ennemis dans la régence était déjà singulière, celle de leur donner pour président et pour arbitre l'archiduc Louis était vraiment comique. De tous les fils de Léopold II le plus dénué de décision, d'esprit et de talent, et par là le plus semblable à François — ce qui explique le choix de l'empereur — Louis, comme lui, travaillait avec un zèle inintelligent, se perdait dans le détail des affaires, fuyait l'action virile, les décisions et les responsabilités. Vieillard à cinquante ans, il complétait à merveille le trio sénile qui, pendant treize ans, allait faire peser sur la monarchie sa gérontocratie. C'est à ce règne de la paresse, de la faiblesse, de la somnolence qu'aboutissait, par une ironie suprême, l'absolutisme qui prétendait suffire à gouverner seul la plus compliquée des monarchies européennes.

En réalité, cette monarchie n'était plus gouvernée, elle était tout au plus administrée. L'aveu en est fait par un des hommes qui ont joué à cette époque le rôle le plus considérable, et, d'après ce même témoin, qui n'est pas suspect de parti pris et de dénigrement, Metternich lui-même apercevait clairement les vices du système auquel il prêtait cependant l'autorité de son nom[2]. C'était tout le système de François, que l'on continuait d'appliquer religieusement : la mécanique fonctionnait à vide, faute d'idée direc-

1. 1833.
2. (Hartig), *Genesis der Revol.*, 45-49.

Digitized by Google

trice, d'impulsion d'en haut. Les affaires courantes étaient expédiées sans rapidité, mais avec assez de régularité. Tout l'art du gouvernement consistait à se renvoyer les pièces de bureau à bureau, pour prendre l'avis des divers ressorts plus ou moins intéressés dans chaque question. Celles qui pouvaient se résoudre d'après une formule connue étaient réglées d'avance; celles qui exigeaient une décison d'espèce, soumises au chef de service ou au souverain; les cas embarrassants étaient envoyés à des bureaux connus pour leur lenteur, et on les y oubliait. La bonne marche des affaires, c'était la circulation régulière des dossiers; l'administration, la rédaction de notes et de rapports plus ou moins copieux sur ces dossiers; et le gouvernement, la police. Elle était le ressort suprême de toute la machine, et son chef le personnage le plus puissant de l'Autriche [1]. Il surveillait les révolutionnaires de l'étranger et les mécontents de l'intérieur; il contrôlait l'enseignement, qui, dans les Universités comme dans les lycées, se bornait obligatoirement à la lecture par les professeurs des manuels officiels que la censure leur mettait entre les mains; il présidait aux opérations du cabinet noir: il faisait espionner tous les fonctionnaires jusqu'aux ministres, toute la cour jusqu'aux membres de la famille impériale [2]. Dans son bureau aboutissaient tous les fils de ce formidable système de compression et d'abêtissement [3].

L'opposition que devait naturellement susciter un pareil régime, contenue aussi longtemps que vécut François II par le respect et la crainte qu'il inspirait, se manifesta avec plus de vigueur lorsque quelques années d'expérience eurent montré ce qu'il se cachait derrière la conférence d'État et ses organes de faiblesse, d'impuissance et de lâcheté. Elle prit de chaque côté de la Leitha le caractère que lui imposait tout le développement historique de la monarchie: dans les pays slaves-allemands, elle resta une simple guerre de plume; en Hongrie, le maintien de la Constitution lui assura dans la Diète un véritable centre politique.

Les pays allemands-slaves, en relations constantes avec l'Alle-

1. Denis, *o. c.*, II, 111.

2. Lorsque Metternich voulut se faire adresser des rapports sur la Diète hongroise de 1843-4, il dut donner à Szécsen, son homme de confiance, une adresse conventionnelle; Thallóczy, *Graf A. Szécsen*, 72.

3. Hartig, *Genesis*, 33-43, donne quelques traits caractéristiques de cette administration d'avant mars. Fischer, *Aus meinem Amtsleben*, 106-7, donne un exemple des abus auxquels aboutissait ce système de consultations continuelles.

Digitized by Google

magne, dont ils faisaient, depuis 1815, presque tous partie[1], subirent le contrecoup du réveil de l'opinion allemande en 1840. Frédéric-Guillaume IV commençait alors sa décevante carrière, l'Allemagne s'abandonnait à son rêve d'un roi de Prusse vraiment libéral, la question d'une Constitution pour la Prusse passait à l'ordre du jour. Un propriétaire noble du Tirol, le baron Andrian, publia en 1842, à Hambourg, un des foyers de la littérature allemande d'opposition à cette époque, un ouvrage anonyme, *l'Autriche et son avenir*[2], qui révéla l'Autriche à l'Allemagne et même à beaucoup d'Autrichiens. Pour la première fois, il appela l'attention générale sur le système du gouvernement autrichien et sur ses déplorables résultats, mécontentement du public et état critique des finances. Dans sa partie positive, il concluait à l'introduction en Autriche d'un constitutionnalisme très modéré : les États provinciaux eussent recouvré quelque pouvoir, et leur composition eût été modifiée pour y faire place aux classes autres que la noblesse. Interdit et traqué par la police[3], ce livre fit pourtant fureur en Autriche ; on le glissa jusque sur le bureau de François-Charles, l'héritier présomptif ; l'aristocratie, toujours jalouse de la bureaucratie, en fit son Évangile : il inspira et dirigea la fronde aristocratique des Diètes allemandes-slaves jusqu'en 1848.

Il est difficile de donner un autre nom à ce mouvement. Les résultats positifs en furent très minces. Il ne prit un peu d'importance qu'en Basse-Autriche et surtout en Bohême. L'aristocratie de Bohême était, comme elle l'est encore, la plus riche et la plus orgueilleuse de l'Autriche : un certain nombre de ses membres les plus jeunes et les plus remuants, lorsqu'ils n'eurent plus en face d'eux que le gouvernement faible et peu redoutable de la conférence, se souvinrent que leurs prédécesseurs avaient eu des droits politiques et entrèrent en lutte pour les reconquérir. Ils profitèrent de l'intérêt qui, aux débuts de la renaissance nationale, s'attachait à toutes les traditions historiques ; les plus modérés des patriotes tchèques virent dans leurs efforts un moyen de rendre à la Bohême une partie au moins de son ancienne indépendance ; l'historien national Palacký, à leur demande, leur expliqua

1. Toute la Cisleithanie actuelle, sauf la Galicie et la Bukovine, la Dalmatie et une partie de l'Istrie, faisait partie de la Confédération germanique La Bohême, qui n'avait jamais fait partie du Saint-Empire, avait été ainsi incorporée dans la Confédération.

2. *Oesterreich und dessen Zukunft.*

3. Elle en fit acheter toute la première édition — en vain d'ailleurs. Beidtel, *Gesch. der öst. Staatsverwaltung*, II. 391.

Digitized by Google

l'ancienne Constitution du pays ; de leur côté, ils lui fournirent les moyens de continuer plus facilement et plus rapidement ses recherches. Malgré cette manifestation, malgré quelques protestations en faveur de la langue tchèque, ce mouvement n'avait rien de national. La noblesse de Bohême avait dès lors la devise qu'elle garda longtemps : « Ni Tchèques ni Allemands, Bohêmes », parole, comme le dit un écrivain tchèque [1], intraduisible même en tchèque, où les mots Bohême et Tchèque se confondent. L'intérêt qu'elle affectait pour la langue tchèque n'était qu'un moyen de se rendre populaire et en même temps d'attaquer la centralisation qu'elle haïssait. Elle n'était d'ailleurs pas plus libérale que nationale. L'exemple du rôle politique joué par l'aristocratie hongroise excitait ses regrets et son ambition, et elle aspirait à la restauration d'une Constitution aristocratique, au moment même où la Constitution hongroise devenait démocratique et moderne. Elle faisait bien, elle aussi, quelques concessions à l'esprit du siècle ; elle offrait à la population des villes et des campagnes une représentation plus nombreuses aux Diètes ; mais celles-ci n'en seraient pas moins restées aristocratiques par essence. A voir avec quelle rapidité les premiers succès de la Révolution jetèrent l'aristocratie bohême dans la réaction, il est difficile de croire que l'Autriche eût beaucoup gagné à la réussite de ce mouvement suranné, et d'en déplorer beaucoup l'échec.

C'était plus bas dans la société que s'organisaient les forces nouvelles vraiment redoutables pour l'ancienne monarchie. En Bohême, le groupe des patriotes tchèques, si peu nombreux à l'origine, faisait des recrues parmi la jeunesse instruite ; celle-ci à son tour portait l'agitation dans le peuple qui travaillait ; malgré les tracasseries de la police, malgré les préjugés des classes bourgeoises, elle affirmait son droit à parler tchèque sur la terre de Bohême, dans les réunions mondaines d'abord, puisque les réunions politiques étaient interdites. La jeune littérature allemande, toute pénétrée des idées de liberté, suivait avec attention et sympathie ce réveil d'une nation ; les œuvres de Hartmann ou de Meissner sont inspirées d'un vrai patriotisme bohême, autrement sincère et spontané que celui des États. Aux frontières du pays, à Leipzig surtout, s'étaient formés des foyers d'opposition : les jeunes écrivains que la police faisait fuir d'Autriche s'y réunissaient ; leurs livres et leurs revues, malgré les censeurs et les douaniers, se répandaient dans la monarchie ;

1 Masaryk, *Česká otázka*, 104.

Digitized by Google

c'est par eux que les Autrichiens apprenaient ce qui se passait en Autriche. A Vienne aussi se créaient des centres de résistance libérale ; des avocats, des commerçants, des médecins, des fonctionnaires, se réunissaient pour combattre, en paroles, et en secret encore, la tyrannie puérile qui voulait étouffer toute vie intellectuelle. La censure surtout, avec ses caprices, tantôt étonnamment tolérante, tantôt, et le plus souvent, ridiculement oppressive, était l'objet de leurs attaques. Les concessions les plus modestes eussent pu les satisfaire ; à maintenir l'absolutisme dans une immuable rigueur, le gouvernement ne gagnait que de les transformer en révolutionnaires.

La Hongrie avait traversé, de 1790 à 1825, une période critique dans l'histoire de sa Constitution. Depuis 1811, elle n'avait plus vu de Diète ; et le conflit entre le gouvernement et la nation était allé si loin que les comitats, en grand nombre, avaient recouru à leur arme dernière, suspendu leurs fonctions, arrêté le cours de l'administration et de la justice. C'est le moment où l'Autriche aurait pu sans grande peine abolir entièrement la Constitution : François II, ennemi de toute audace comme de tout changement, céda au contraire, convoqua une nouvelle Diète. C'est de cette assemblée — la Diète de 1825 — que date en Hongrie l'ère des réformes qui marquent les étapes du pays vers la Révolution.

Ces réformes s'inspirent du grand courant d'idées européennes dans lequel, avec l'Autriche, la Hongrie avait été entraînée par les guerres de la Révolution et de l'Empire. Mais elles ont aussi une autre source, et qui à ce moment est la principale : c'est la condition matérielle et économique du pays. Les transformations sociales accomplies en Occident n'avaient pas encore atteint la Hongrie. Elle était restée un pays presque uniquement agricole ; la véritable, la seule richesse y était la propriété foncière, toute aux mains des nobles. Mais l'agriculture hongroise souffrait de l'incroyable retard du développement général du pays, en particulier de l'état arriéré des communications, qui rendait souvent inutiles les meilleures récoltes. Elle souffrait encore plus du régime douanier que la cour de Vienne imposait à la Hongrie. C'était le régime du pacte colonial dans toute sa rigueur [1]. La Hongrie devait constituer un marché réservé pour l'industrie autrichienne, et fournir l'Autriche de produits bruts, pourvu qu'ils ne fissent point concurrence à des produits autrichiens. Une double ligne de douanes, très étroitement surveillée, séparait la Hongrie de

1. Marczali, *II. József*, I. 82-3, 136-7.

Digitized by Google

l'Autriche et de l'Europe occidentale ; les tarifs fixés par le souverain seul, aussi bien du côté hongrois que du côté autrichien, étaient calculés de façon à assurer aux commerçants de Vienne le rôle de fournisseurs privilégiés, d'intermédiaires obligés de la Hongrie. Ce système qui appauvrissait et affaiblissait le pays avait naturellement la faveur des ennemis de la Constitution, absolutistes et bureaucrates. L'idée première, cependant, en était presque juste : l impôt supplémentaire dont il frappait la Hongrie faisait contrepoids au traitement de faveur dont elle jouissait par le chiffre assez bas de la contribution et la franchise d'impôt direct des nobles. Ainsi se découvrait aux yeux des patriotes soucieux de l'avenir de la nation l'enchaînement logique et nécessaire des réformes. Pour que la Hongrie exerçât dans la monarchie l'influence politique qu'ils revendiquaient pour elle, il fallait qu'elle devînt économiquement plus forte ; mais un essor économique ne pouvait résulter que d'une entière transformation sociale et constitutionnelle. Tant que subsisterait dans toute sa rigueur l'ancienne hiérarchie des ordres et le privilège exclusif des nobles, tant que l'influence des comitats s'exercerait seule à la Diète, et que les villes, centres de l'industrie et du commerce, seraient sacrifiées, tant que les paysans, soumis à la sujétion héréditaire, seraient maintenus en dehors de tout droit, et par suite à l'écart de tout progrès, il ne fallait espérer aucune amélioration. Les idées nouvelles de justice, d'égalité, de dignité humaine exerçaient leur action dans le même sens. La prudence politique, enfin, commandait de se défier d'un soulèvement des paysans, que l'absolutisme, comme il avait menacé de le faire en 1790, pouvait organiser et exploiter contre les nobles. Même les patriotes qui restaient le plus attachés au privilège de la noblesse, parce qu'ils y voyaient la vraie garantie de la Constitution, qu'il entraînerait tout entière dans sa ruine, ouvrant ainsi la porte à l'absolutisme, à la dénationalisation, à la germanisation, même ceux-là se convainquaient de plus en plus qu'il était impossible de ne pas étendre ce privilège à d'autres classes, de ne pas recevoir successivement derrière les remparts de la Constitution un grand nombre de ceux qu'ils n'abritaient pas encore. Peu d'hommes, au fond, voyaient les conséquences dernières de ces réformes partielles, la transformation profonde qu'elles impliquaient pour la Hongrie historique [1].

Lentement, par étapes, presque inconsciemment, ces réformes

1. Marczali, *A leguj. kor. t.*, 346-8.

Digitized by Google

s'accomplissent de 1825 à 1844. Elles trouvent leur symbole dans l'éviction sans cesse plus complète de la langue latine, qui depuis Léopold II était redevenue prépondérante dans la vie publique, au profit de la langue magyare, vivante et nationale. Par cette éviction même, la Constitution semblait se rapprocher du peuple, prendre un caractère plus démocratique, plus universel, n'appartenir plus exclusivement à la noblesse possédante et légiste, nourrie de l'étude du latin ; l'auditoire auquel s'adressaient les discours s'élargissait ; derrière les comitats, c'est à la masse que parvenait l'écho des débats : le ton, dans l'assemblée, devenait plus vif ; le premier journal de la Diète paraissait sous la direction d'un jeune avocat, Kossuth. La Diète elle-même se sent ainsi plus forte ; elle demande au gouvernement des explications précises sur la situation militaire et extérieure, des justifications presque parlementaires, avant de lui accorder la levée qu'il sollicite. La Table des Ordres s'élève contre la prétention des magnats de s'isoler, de ne plus se considérer comme l'une des deux sections d'une assemblée une, mais comme une Chambre haute, investie d'un veto spécial contre les décisions de la Chambre basse. L'usage de compter les voix, c'est à-dire le vote de la majorité, remplace l'ancienne règle *vota non numerantur, sed ponderantur*, qui cherchait les *vota saniora*, et non les *vota majora* ; cette nouveauté, démocratique par elle-même, fait ressortir la condition inférieure des villes, réduites à une voix collective, et souligne ainsi l'un des plus graves inconvénients de la Constitution. En vingt ans, une transformation complète s'est petit à petit accomplie ; elle éclate à la Diète de 1844, elle sera consacrée par le bouleversement de 1848.

Le mouvement politique en Hongrie est national, par cela seul qu'il est libéral : il aspire à faire passer la domination politique d'une classe privilégiée au peuple tout entier. Mais si celle-là est homogène, celui ci est extrêmement divers. Des Slaves — Slovaques et Ruthènes dans les montagnes de la Haute Hongrie, Serbes dans la fertile plaine du Banat, Croates entre le Danube et la Save ; — des Roumains dans le Banat et surtout en Transylvanie ; des Allemands, groupés dans les montagnes de la Haute-Hongrie et sur la frontière autrichienne à l'Ouest, disséminés dans le reste du pays, nombreux dans les villes, surtout les deux capitales, Presbourg et Budapest, dans le Banat, en Transylvanie sous le nom de Saxons — forment avec les Magyars le peuple hongrois. Pas plus que le peuple, l'État n'est homogène. Le grand-duché de Transylvanie, réuni au moyen-âge au royaume de Hongrie, séparé de lui après

Digitized by Google

Mohács, reconquis par l'Autriche en 1687, avait reçu de Léopold Ier en 1691 une Constitution spéciale, formait un monde politique à part. Le royaume de Croatie, dont la couronne, depuis le XIe siècle, était réunie à celle de Hongrie, jouissait dans l'État hongrois d'une situation spéciale, intermédiaire entre celle d'État allié et celle de province autonome, et dont l'imprécision faisait naître de fréquentes controverses entre les Hongrois et les Croates. Il n'y avait cependant dans l'ancienne Hongrie rien qui ressemblât, même de loin, à une question des nationalités comme elle se pose aujourd'hui. Le privilège commun de la noblesse créait une solidarité de tous les nobles, quelle que fût leur origine. Il y avait parmi eux des Slaves, des Allemands, même des Roumains élevés par la faveur du roi ou des Diètes, par la collation des armes ou de l'indigénat, à la même condition que les descendants des premiers conquérants magyars, qui avaient formé le noyau de la noblesse hongroise. Les mœurs et la langue magyare exerçaient leur attraction sur la plus grande partie de cette noblesse [1], d'autant plus qu'elles ne prétendaient s'imposer par aucune contrainte, et que le latin servait à la Hongrie noble de langue officielle ou, comme on disait « diplomatique ». Mais cette concorde devait être troublée du moment où la Constitution prenait un caractère démocratique et national : si la Hongrie ne devait plus être hongroise, mais magyare, elle se heurterait à l'opposition des autres nationalités. Au moment même où la Constitution commence à se transformer, apparaissent, sous l'influence de Louis Gaj, le fondateur de l'« illyrisme », le propagateur de l'idée de l'unification nationale des Slaves du Sud, les premières conséquences politiques du travail de renaissance nationale qui s'est accompli dans la littérature slave du Sud depuis le début du XIXe siècle; les idées « illyriennes » se répandent à Agram, conquérant surtout la jeunesse instruite, mais attaquant aussi la haute société, plus ou moins atteinte par la magyarisation [2]. Si les Magyars se mettent à parler leur langue à la Diète de Hongrie — Diète commune des deux pays — les Croates réclament le droit de parler la leur : tout au moins veulent-ils continuer à parler latin. Cette première question des langues provoqua à la Diète des discussions mémorables, en Croatie même des conflits parfois sanglants. L'idée nationale fait naître ici une tendance séparatiste; en Transylvanie, au contraire, c'est un mouvement unioniste qu'elle suscite. Le grand-duché comptait trois nations reconnues :

1. Marczali, *II. József*, I, 244-3.
2. Loiseau, *Le Balkan slave et la crise autrichienne*, 85-94.

Digitized by Google

Magyars, Saxons et Sicules[1]; les Roumains, qui formaient la majorité de la population, n'avaient pas de droits politiques. Les Saxons, isolés dans cet angle extrême de la monarchie, tenaient au maintien de la Constitution de 1691, qui leur garantissait une importance hors de proportion avec leur nombre; ils tenaient aussi à ce que le grand-duché restât indépendant du royaume de Hongrie, car ainsi il était rattaché plus solidement à la monarchie, et ils étaient Allemands de race, Autrichiens de sentiments, dévoués à l'empereur d'Autriche au moins autant qu'au roi de Hongrie. Mais la noblesse magyare de Transylvanie, irritée par les tendances absolutistes et réactionnaires du gouvernement, qui, en vingt-cinq ans, ne convoqua pas une seule Diète, entraînée par le mouvement constitutionnel et national du royaume, désireuse d'étendre dans le grand-duché l'influence de sa nationalité, adopta la formule de l'union avec la Hongrie, et ce programme, qui pouvait invoquer certains précédents historiques, fut accueilli dans le royaume avec enthousiasme. Le mouvement de réforme était à peine commencé qu'il plaçait ainsi la Hongrie en face des problèmes les plus redoutables et les plus compliqués : par quelque côté que l'on entreprît de toucher à l'ancienne Constitution, c'était tout son édifice vermoulu qui menaçait de s'écrouler.

A mesure que les idées nouvelles se précisèrent et qu'elles remportèrent leurs premiers succès, les divers courants qui, à l'origine, s'étaient confondus dans la tendance réformatrice, se dégagèrent et se divisèrent. Le comte Étienne Széchenyi avait été, vers 1830, l'initiateur de la réforme économique. Il voulait avant tout tirer sa patrie de l'isolement et de la stagnation, lui faire connaître les nouvelles idées et les nouvelles méthodes économiques, surtout celles qu'il avait étudiées lui-même en Angleterre. Dès ce moment, il avait déjà aperçu les conséquences sociales et politiques des changements qu'il préconisait : l'égalité devant l'impôt, les transformations nécessaires de la Constitution et des lois. Ses idées conquirent rapidement l'opinion. Les meilleurs esprits se rallièrent au principe de l'imposition universelle; il ne fut plus combattu que par la masse de la noblesse inférieure. Les luttes sur cette question dégénéraient en véritables batailles qui ensanglantaient les assemblées de comitats : François Deák, dès lors la plus haute autorité morale de la Hongrie, refusa de représenter à la Diète de 1840 son comitat, Zala, parce que les élections

1. *Székely*, *Szekler* en allemand. Le mot Sicules est employé d'ordinaire en français. Les Sicules sont un rameau de la famille magyare.

Digitized by Google

avaient été ainsi souillées. Mais telle était la force des idées nouvelles que, dès 1844, le principe de l'imposition universelle fut adopté, si l'on ne put pas encore s'entendre sur l'exécution. Ces abus mêmes du régime des comitats, détourné de son sens et privé de sa valeur depuis que la noblesse moyenne reculait de plus en plus devant les « nobles en sandales » qui s'imposaient par la violence et la terreur, tombé ainsi à une « gourdinocratie »[1], favorisaient la campagne entreprise par une école nouvelle, celle des centralistes. Hommes de haute culture, adeptes fervents des idées modernes, écrivains de talent, ils préconisaient la substitution au fédéralisme anarchique des comitats d'un gouvernement centralisé et fort, mais, par contre, responsable et national : c'était le programme du parlementarisme pour la Hongrie. Le baron Joseph Eötvös, le plus en vue de leurs chefs, l'un des esprits les plus cultivés, les plus généreux, les plus brillants de son époque, dévoilait impitoyablement, dans des articles qu'il réunit plus tard en volume[2], les vices et les mensonges de la Constitution, appuyant surtout sur l'incompatibilité du système des comitats avec un gouvernement moderne ; il s'adressait par des romans au public qu'aurait effrayé le raisonnement politique, et son *Notaire de Village* a plus fait sans doute que ses articles, pour décrier les comitats. Sous l'influence des centralistes les représentants instruits et cultivés de la classe non-noble furent admis à côté des nobles dans les comitats, et leur admissibilité à tous les emplois proclamée en principe. Mais une puissante opposition se dressait contre le plan d'ensemble des centralistes, elle réunissait deux partis qui, sur toutes les autres questions, étaient aux antipodes l'un de l'autre. Pour défendre les comitats, qui, ayant été en effet dans le passé les boulevards de la Constitution, passaient pour l'être toujours, les conservateurs extrêmes et les démocrates avancés se trouvaient d'accord. Les conservateurs, par haine de toute nouveauté, par crainte surtout de voir la Diète se transformer en un vrai Parlement, ne voulaient pas laisser toucher à l'ancien régime : c'est eux qui excitaient contre les novateurs la noblesse prolétarienne, qui voyait rouge au mot d'impôt universel. Les démocrates, eux, défendaient les comitats en haine du gouvernement et par défiance du système autrichien, bureaucratique et absolutiste. Les conservateurs avaient le nom, la fortune, l'influence en haut lieu ; les démocrates avaient un chef qui à lui

1 Mot du comte Ch. Andrássy. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 402.
2. *Die Reform in Ungarn.*

seul valait un parti ; Kossuth, avocat et journaliste, pauvre, ardent, absolu dans ses idées, imbu de théories politiques radicales, aveuglé par l'orgueil national, audacieux et passionné, parlait et écrivait avec une éloquence fougueuse, imagée, entraînante, dont les périodes sont peut-être aussi sincères, aussi profondément venues du cœur que ses attitudes qui paraissent, malgré qu'on en ait, affectées et théâtrales. Victime du gouvernement, qui l'avait emprisonné plusieurs années pour des articles de journaux, objet, croyait-on, de la persécution des magnats, acharnés à défendre les privilèges de la naissance et surtout de la fortune contre le talent pauvre et dévoué aux intérêts des pauvres, — parce que Széchenyi, inquiet des conséquences de son agitation, avait ouvert une polémique contre lui — Kossuth devint l'idole de toute une partie de la nation, surtout de la jeunesse. Il avait compté d'abord, pour réaliser ses réformes, sur la noblesse moyenne hongroise, sur la classe dont il faisait lui-même partie par sa naissance. Déçu de ce côté, convaincu par l'expérience que l'intérêt personnel est plus fort dans cette classe que le souci du bien public, c'est à la masse des déshérités que désormais il s'adresse : il veut leur ouvrir toutes grandes les portes de la Constitution, faire l'unité de la nation hongroise, la rendre par là puissante et sûre de l'avenir. Cette masse n'est pas magyare, mais Kossuth, il n'en doute pas, la magyarisera par la persuasion ou par la force. La Hongrie n'est pas libre de ses mouvements, elle est inséparablement attachée à l'Autriche : il ignore volontairement cet obstacle. C'est son trait caractéristique, et qui fait son importance dans l'histoire, d'avoir, à la tradition historique, aux scrupules légistes de Deák même et du nouveau parti libéral, opposé l'empire absolu de ses idées et de ses idéals, la théorie abstraite. Démocratie complète et indépendance nationale complète étaient les deux termes liés de son programme. Par là, ce programme dépassait la limite des réformes pour devenir révolutionnaire : c'en était le danger, et de fait c'est Kossuth qui a jeté la Hongrie dans la Révolution; mais l'esprit de la race magyare, dont il a été la plus brillante, la plus marquante, la plus victorieuse incarnation, ne le lui reprochera jamais, en considérant les résultats que la Révolution a eus en fin de compte, pour la Hongrie moderne [1].

En face du mouvement politique et national qui s'étendait chaque jour, le gouvernement resta d'abord indécis et inactif.

1. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 546-52, 569-76.

Digitized by Google

Jamais son inintelligence et son insuffisance ne se manifestèrent mieux que pendant les vingt années qui suivirent 1825: il pécha par action et par omission. Le rapport traditionnel du roi et de la Diète était renversé : jusque-là, les progrès accomplis en Hongrie, notamment dans l'ordre social, étaient venus de l'iniative royale et avaient eu à lutter contre la résistance passive des États; désormais, c'étaient les États qui poussaient en avant, le gouvernement qui se raidissait. Ce furent les États qui demandèrent, en 1825, l'ouverture de négociations en vue de faire tomber la barrière douanière entre la Hongrie et le reste de la monarchie; et ce fut le gouvernement qui, sous des prétextes de forme, pour préserver l'intégrité des droits du roi, repoussa cette avance, car la ligne de douanes était aussi pour lui une espèce de cordon sanitaire, destiné à préserver l'innocence politique des pays allemands-slaves du pernicieux contact de la Hongrie constitutionnelle. Sa résistance ne cédait que sur un point, et précisément le plus grave, la question des langues. En faisant des concessions à la langue magyare, il croyait sans doute donner à une marotte nationale une satisfaction sans danger, alors qu'en réalité il préparait la plus grave crise de la monarchie, car ces concessions attisaient les haines des nationalités et favorisaient l'isolement de la Hongrie. La responsabilité de cette grande faute incombe à Metternich, qui conseilla de céder dans la question des langues pour éviter des discussions irritantes [1]. Mais, en général, il voyait dans les choses hongroises plus juste que ses rivaux. Soumis par son second mariage à des influences hongroises, s'entourant volontiers de nobles hongrois, dont il écoutait les avis, il prit, semble-t-il, en plus d'une occasion, la défense de la Constitution [2]. En tout cas, il appuya de tout son pouvoir l'essai de canalisation des réformes au profit du gouvernement que tentèrent, à la fin de l'ancien régime, les conservateurs réformistes qui s'appelaient eux-mêmes progressistes modérés.

Ce parti avait été formé, sous l'influence des idées de Széchenyi et en opposition à elles, par un jeune magnat de grand talent, Aurèle Dessewffy. Moins ardents que Széchenyi, les progressistes étaient convaincus autant que lui que la situation de la Hongrie était intenable, et qu'une réforme s'imposait pour échapper à une

1. Szögyény-Marich, *Emlékiratai*, 23.

2. Thallóczy, *Graf Anton Szécsen*, 72. Szögyény-Marich, *o. c.*, 32, appelle Metternich le dernier vrai ami de la Hongrie parmi les hommes d'État autrichiens. V. pourtant Metternich, *Mémoires*, VI, 712-4; Horváth, *25 Jahre*. II, 277.

Digitized by Google

révolution. Par là ils se séparaient des conservateurs stricts, purs réactionnaires, qui occupaient alors la plupart des emplois du gouvernement en Hongrie, poussaient à une politique de provocation, et firent la plus vive opposition au nouveau groupe. Aurèle Dessewffy mourut avant d'avoir eu l'occasion d'appliquer son programme ; d'autres jeunes magnats, son frère le comte Émile Dessewffy, le comte Georges Apponyi, les barons Samuel Jósika et Nicolas Vay, tous inférieurs à Aurèle Dessewffy, mais tous hommes d'idées, de talent et de caractère, continuèrent à le défendre. Ils étaient également dévoués à la dynastie et à la Hongrie : il leur paraissait nécessaire de fortifier l'autorité du roi, mais aussi de ne pas la mettre en opposition avec les droits légitimes et l'intérêt véritable de la nation, et d'éviter tout conflit entre la Hongrie et la monarchie, tout relâchement du lien qui les unissait. C'était surtout un parti de magnats, dont l'horizon, grâce à leur genre de vie, leurs alliances de famille, leurs voyages, leurs relations avec l'aristocratie des autres pays, leurs attaches avec Vienne, était plus étendu, plus européen, plus diplomatique que celui des *táblabirak* même les plus instruits et les plus libéraux. Déjà leur influence s'était exercée, à la Diète de 1840, dans le sens d'un rapprochement entre la cour et la nation, et ils regrettaient seulement de n'avoir pas été mieux écoutés et mieux soutenus par le gouvernement [1]. La Diète suivante, en 1844, laissa le pays sous une impression d'inachevé, dans un sentiment de malaise. Metternich était inquiet de ces dispositions : dans une lettre à l'archiduc palatin Joseph, il reconnaissait la nécessité d'un complet changement d'attitude du gouvernement [2]. En face des progrès de la Prusse en Allemagne, il jugeait indispensable de consolider la monarchie : en face des succès du Zollverein, de fonder une unité économique entre l'Autriche et la Hongrie. Apponyi lui exposa ses projets, conquit sa confiance et, quelques mois après la clôture de la Diète, entra à la chancellerie hongroise pour y appliquer son programme. Le gouvernement devait désormais devenir un agent d'initiative et de progrès, proposer des réformes, et les faire adopter par une Diète où il aurait la majorité. D'un coup, un grand pas venait d'être fait vers le régime parlementaire : un chef de parti devenait ministre, la chancellerie hongroise donnait l'impulsion dans les affaires hongroises au lieu de se borner à la recevoir, le gouvernement aspirait à agir désormais avec la majorité. Mais,

1. Szögyény-Marich, *Emlékiratai*, 17.
2. Metternich, *Mém.*, XII, 52-64. Horvath. *25 Jahre*, II, 249-56.

Digitized by Google

cette majorité, il lui fallait d'abord la conquérir : et, pour cela, il recourait à un moyen dangereux. Centralistes, dans une certaine mesure, au profit de l'autorité royale, et non de la nation, ce qui les séparait de l'école d'Eötvös, partisans d'une administration plus sûre, d'une justice plus prompte, d'un ordre plus assuré, Apponyi et ses amis voulaient conserver les comitats, mais y établir plus solidement l'influence du gouvernement. Le comte suprême, qui n'avait été jusque-là qu'un dignitaire, devait devenir un fonctionnaire, qui résiderait dans le comitat et y servirait de sa personne et de son influence la politique ministérielle. Ceux qui, par esprit d'opposition ou par commodité personnelle, s'y refuseraient, seraient remplacés par des administrateurs, c'est-à-dire des commissaires extraordinaires du roi. C'était violer non la lettre, mais l'esprit de la Constitution et préparer sous une forme détournée l'introduction en Hongrie du gouvernement bureaucratique. Bientôt plus de la moitié des comitats eurent des administrateurs. Par la corruption, parfois par la violence, le nouveau système cherchait à s'assurer la majorité dans le pays : Széchenyi recommandait à Apponyi de ne pas écraser complètement l'opposition, dont on pourrait encore avoir besoin contre Vienne [1]. Les administrateurs, n'ayant pas, comme les vrais comtes suprêmes, de siège à la Diète, devaient rester dans les comitats même pendant les sessions : en l'absence des deux ablégats, c'est-à-dire des deux membres de la congrégation les plus actifs et les plus influents, ils auraient beau jeu, dans les comitats opposants, pour faire modifier en cours de session les instructions dans un sens favorable au gouvernement [2]. Leurs attributions judiciaires aussi leur donnaient un pouvoir considérable, dont l'opposition craignait les effets. Elle voyait le pays revenu au temps de Joseph II, et déjà, dans les assemblées des comitats, les orateurs de l'opposition flétrissaient les administrateurs, comme sous Joseph, du nom haï des fonctionnaires autrichien : « capitaine de cercle » [3]. Contre l'offensive du gouvernement, l'opposition réunit ses forces : libéraux modérés et radicaux, centralistes et démocrates protestaient à l'envi contre cette violence ; Kossuth et Eötvös dans le comitat de Pest, Deák surtout, dans le comitat de Zala, avec sa haute autorité morale, faisaient le procès du nouveau régime, dénonçaient comme mauvais, sinon les intentions, du moins les procédés du gouvernement. Cependant

1. Marczali, *A legúj. kor. t.* 577.
2. Eötvös, *Die Reform*, 243-5.
3. Horváth, *25 Jahre*, II. 284.

Digitized by Google

les chances paraissaient favorables à l'entreprise d'Apponyi au moment où les élections pour la Diète de 1847 mirent les partis en présence.

Tout le mouvement de réforme aboutissait, en dernière analyse, à poser la question des rapports de la Hongrie avec la monarchie. La Hongrie constitutionnelle était une partie d'une monarchie absolutiste : ces deux principes opposés de gouvernement étaient en lutte constante, et c'était leur conflit même, ou le conflit des hommes qui les représentaient, qui, comme Metternich l'écrivait au palatin, avait, depuis 1825, empêché ou retardé les progrès du pays. Mais ce conflit était insoluble tant que la Hongrie resterait constitutionnelle et l'Autriche absolutiste : il fallait ou que la Hongrie dictât sa loi à toute la monarchie, ou qu'elle se pliât, dans toutes les questions les plus importantes pour elle, à la volonté d'un gouvernement étranger. Le dualisme historique était devenu intenable depuis que le mouvement des réformes avait commencé à ébranler l'antique Constitution. L'opposition, unie en vue des élections de 1847, le sentait comme le gouvernement. Son programme, rédigé par Deák, c'est-à-dire un légiste avant tout, après avoir établi le caractère juste et constitutionnel de ses demandes, proclame qu'elle n'oubliera jamais ni les devoirs que lui impose la Pragmatique Sanction, ni les droits que confère à la Hongrie l'article X : 1790, solennellement confirmé par la parole royale. La Hongrie ne veut pas se mettre en opposition avec l'unité et la sûreté de la monarchie, mais elle ne veut pas non plus laisser subordonner ses intérêts à ceux d'autres pays. Elle est prête à une entente loyale sur le fondement de la justice et de l'équité ; « mais nous ne consentirons jamais à laisser sacrifier à l'unité du système de gouvernement, que beaucoup aiment à invoquer et à considérer comme principe suprême, tous nos intérêts et même notre constitutionnalisme ». Si les autres États de la monarchie possédaient encore leurs droits constitutionnels, ou s'ils devenaient maintenant, comme l'exigent le temps et la justice, des États constitutionnels, si le gouvernement de la monarchie, dans l'ensemble et dans les détails, se pénétrait de l'esprit constitutionnel, l'entente serait facile, les diverses parties de la monarchie, rapprochées par l'unité d'intérêt et une confiance mutuelle, seraient plus fortes pour affronter les tourmentes possibles de l'avenir. Le programme du parti gouvernemental, œuvre de Szécsen, était plus formel encore. Constitutionnalisme, nationalité, unité de la monarchie commune, sont ses trois mots d'ordre. « Notre existence

Digitized by Google

politique tourne sur deux pôles : l'un est notre nationalité, notre indépendance constitutionnelle et administrative ; l'autre est cette union avec la monarchie commune, que des siècles ont préparée et des siècles fortifiée. C'est notre conviction que.... aussi bien que le gouvernement ne pourrait pas compter sur la confiance du pays s'il ne considérait la première de ces bases que comme un mal nécessaire, le pays de son côté ne pourrait pas compter sur une collaboration loyale du gouvernement, s'il négligeait l'autre [1]. » Mais ce programme, comme celui de Deák, s'en tient à ces affirmations vagues : il ne formule pas de propositions concrètes et précises, et pour cause. L'opinion autrichienne n'était pas plus avancée. Lorsque Andrian, dans son premier volume, réclamait pour l'Autriche une représentation nationale, des États généraux, il n'était pas question d'y faire participer la Hongrie. Le second volume, écrit en partie sous l'impression du mouvement de réforme hongrois [2], contient des éloges dithyrambiques de la Hongrie, l'invitation de s'unir étroitement à elle contre l'absolutisme : on n'y trouve nulle indication positive et pratique sur la forme de cette union. — Cet embarras général de l'opinion autrichienne et hongroise devant le problème fondamental de la monarchie est frappant et significatif. Plus que les plus violents réquisitoires, il accuse le système politique qui, depuis la fondation de la puissance autrichienne, avait été suivi par les Habsbourg. Il fait comprendre pourquoi, lorsque la Révolution fit tomber les chaînes qui jusque-là maintenaient adossées l'une à l'autre, l'Autriche et la Hongrie, elles se séparèrent presque entièrement, de sorte que, pour rétablir leur union, il fallut recourir aux armes.

1. Horvath, *25 Jahre*, II, 390-4, 432-3.
2. Un intervalle de cinq ans sépare les deux volumes.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE PREMIER

LA RÉVOLUTION ET LA RÉACTION

(1848-1859)

Digitized by Google

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

La Révolution (1848-1849)

I. *L'effondrement de la monarchie.* — II. *La reconquête de l'Autriche.* — III. *La guerre de Hongrie.* — IV. *Les résultats de la Révolution.*

La Révolution de 1848 fit apparaître pour la première fois le dualisme sous sa forme moderne : l'union de deux États souverains, indépendants, constitutionnels, gouvernés par la même dynastie, inséparables et indivisibles en vertu de la Pragmatique Sanction. Cette première expérience fut courte. La Hongrie, à la faveur de la Révolution, avait fait triompher sa conception du dualisme ; elle reconnaissait l'unité de la monarchie, mais, instruite par son histoire, elle avait mieux assuré son indépendance que cette unité. Le conflit, latent dès les premiers jours du nouveau régime, éclata lorsque la dynastie, encouragée par les progrès de la réaction dans toute l'Europe et par ses propres succès en Autriche, marqua son intention de reprendre une partie des concessions qu'elle avait dû faire au début de la Révolution. Il tourna bientôt en lutte armée ; une véritable guerre s'engagea, où la Hongrie fut vaincue. Entrée dans la révolution avec le dualisme complet, la monarchie en sortit avec l'unité absolue.

Ce n'est pas seulement pour avoir tracé la première ébauche du dualisme actuel que la Révolution de 1848 fait époque dans l'histoire de l'Autriche-Hongrie. En tout, elle a complètement transformé le vieil empire des Habsbourg ; elle ouvre pour lui la période contemporaine. Elle a renversé l'ancien régime, qui n'a jamais pu se relever : la réaction n'a pas été une restauration. Elle a, par l'émancipation des paysans, détruit l'organisation féodale de la société. Elle a appelé à la vie publique, au partage du pouvoir et de ses responsabilités, les divers peuples de la monarchie. L'Autriche-Hongrie entière porte encore sa trace profonde. Elle n'a rien créé que d'éphémère ; mais elle a exercé

Digitized by Google

une action puissante par ce qu'elle a détruit, et par les germes qu'elle a semés. Sur les nationalités et sur les partis, son influence a été décisive, et les effets n'en ont pas encore cessé ; le gouvernement aussi a reçu d'elle une orientation nouvelle. L'histoire de la monarchie de 1848 à 1867, et en grande partie de 1867 à nos jours, ne s'explique que par la Révolution.

Les dates d'avril et d'octobre 1848 divisent la Révolution en trois périodes bien distinctes : l'effondrement de l'ancien régime, la reconquête de l'Autriche, la guerre de Hongrie. Après avoir retracé dans ce cadre l'essentiel de son histoire, il conviendra de dégager des faits les leçons qu'ils contenaient et d'indiquer quelles ont été les conséquences durables de la Révolution.

I

La monarchie autrichienne, depuis 1815, ne se soutenait pas par ses propres forces : elle était étayée du dehors. Sa durée était liée à la durée de l'ordre européen institué par le Congrès de Vienne. Toutes les atteintes qu'il subissait l'atteignaient aussi. L'agitation qui se répandit en Italie et en Allemagne en 1847 fut pour elle un symptôme menaçant. La chute de Louis-Philippe, ouvrant la Révolution pour toute l'Europe centrale, la précipita dans la crise la plus grave qu'elle ait jamais traversée.

En Europe comme en Autriche, Metternich passait pour l'âme de la réaction. Pour l'Europe, l'opinion avait raison ; pour l'Autriche, elle lui faisait tort. Il ne possédait pas dans la monarchie la toute-puissance qu'on lui prêtait : des hommes d'État dirigeants de l'Autriche, il était peut-être le moins réactionnaire ; par ses fonctions mêmes, il voyait de plus haut et plus loin que ses collègues ; dans l'intérêt de la politique extérieure, il eût voulu quelques réformes ; pour ne pas laisser à la Prusse l'avance du libéralisme, il avait projeté la convocation d'État généraux autrichiens. Mais la légende était faite, et ses ennemis, redoutables par le nombre et surtout par l'influence, la propageaient ardemment. Une faction puissante, menée par des membres de la famille impériale, lui faisait ouvertement opposition. L'archiduc Jean, oncle de l'Empereur, combattait sa politique réactionnaire : l'archiduchesse Sophie, son voltairianisme et son joséphinisme. Cette princesse énergique et ambitieuse, « l'homme de la famille » [1], belle-sœur de

1. Treitschke, *Deutsche Gesch.*, IV (d'après le ministre de Prusse à Vienne).

Digitized by Google

Ferdinand, mère de François-Joseph, que l'on considérait déjà comme l'héritier du trône, était le plus redoutable adversaire du chancelier. Lorsque parvint à Vienne la nouvelle de la Révolution de Paris, la faction jugea l'occasion favorable pour se débarrasser de Metternich. Elle entra en relations avec l'opposition libérale de Vienne, l'excita à faire entendre les plaintes du peuple, à désigner le chancelier comme victime expiatoire. De cette collaboration sortit la Révolution de Vienne, avec son double caractère, révolution populaire et révolution de palais; et, de la Révolution de Vienne, sortit la Révolution dans toute la monarchie.

Sitôt connue la chute de Louis-Philippe, les divers éléments d'opposition s'enhardirent ; encouragés par le parti de l'archiduchesse Sophie, ils commencèrent une campagne d'adresses et de pétitions, sans succès ; Metternich et l'archiduc Louis se cramponnaient au principe d'autorité : un gouvernement peut octroyer des concessions de son plein gré, il ne peut pas céder à la pression des sujets. L'opposition attendait avec confiance le 13 mars [1], jour où devaient se réunir les États de la Basse-Autriche. Populaires par leur fronde des dernières années, ils devaient jouer devant l'empereur le rôle d'interprètes légaux des vœux du peuple. Une foule nombreuse entourait le palais provincial : excitée par des harangues improvisées, elle envahit la salle des séances : alors seulement les États se décidèrent à se mettre en marche vers le château impérial. Des troupes étaient massées pour maintenir l'ordre ; l'archiduc Albert, qui les commandait, ayant prononcé quelques paroles provocantes, des pierres furent lancées contre lui ; les soldats alors firent feu, et cinq victimes tombèrent. Du coup, la véritable Révolution était déchaînée : les ouvriers descendirent des faubourgs vers la ville, des incendies s'allumèrent aux barrières. La cour, harcelée de députations, hésitait entre le désir de résister et la crainte d'exaspérer l'émeute. L'empereur, fatigué et malade, était invisible ; c'est aux archiducs, aux ministres, aux conseillers d'État que les députés des États, de l'Université, de la garde bourgeoise devaient arracher une à une les concessions. Cette situation dura trois jours. Après avoir obtenu le renvoi de Metternich, l'archiduchesse Sophie, ayant satisfait ses rancunes, voulait la répression de l'émeute. Dans la nuit du 14 au 15, Vienne fut pendant quelques heures en état de siège. Le

1. Il semble bien établi que cette date avait été choisie d'accord entre les divers partis du complot. La police, cédant à de hautes influences, ferma l'œil sur les préparatifs de la Révolution. — Bach, *Gesch. der Wiener Revolution*, 188-9.

Digitized by Google

15, la Révolution triompha. L'empereur, qui avait déjà refusé de laisser tirer sur « ses » Viennois, entreprit, contre le gré de son entourage, une promenade en voiture dans la ville révoltée ; accueilli partout avec enthousiasme, il accorda à son retour, malgré l'opposition de sa famille et de ses conseillers, les dernières demandes révolutionnaires : liberté de la presse, garde nationale, promesse d'une Constitution pour l'Autriche cisleithane [1].

Au nouvel État constitutionnel, il fallait un ministère « responsable ». On baptisa ministres les présidents des Chambres, Offices ou Conseils, et tout fut dit. Ce fut une nouvelle gérontocratie [2]. Kolovrát la présidait. Toujours mort de peur, il fut trop heureux de se retirer au plus vite, pour faire place à Fiquelmont, le ministre des affaires étrangères, qui avait été pendant des années le successeur désigné de Metternich. L'opinion se rassurait en voyant au ministère de l'intérieur le baron de Pillersdorf. Chancelier aulique autrichien sous l'ancien régime, il avait été tenu dans une demi-disgrâce ; elle auréolait son libéralisme, d'ailleurs plus que modéré. Ni ses capacités politiques ni son énergie [3] n'étaient à la hauteur de sa nouvelle situation : ce subalterne, vieilli dans les emplois secondaires, dans le demi-jour des bureaux, fut aveuglé par la lumière crue de la place publique, où désormais se traitaient les affaires. Suspect aux fidèles de l'ancien régime, il cherchait à détruire leur influence, à conférer, en vrai ministre constitutionnel, directement et uniquement avec l'empereur. Celui-ci s'amusait, en enfant, de l'animation nouvelle de Vienne, des drapeaux déployés partout, des ovations dont il était l'objet [4] : mais, sans volonté, il était le jouet de qui lui parlait le dernier et le plus longtemps. Jamais l'Autriche cependant n'aurait eu plus besoin d'un véritable souverain. La situation de la monarchie était menaçante. A la nouvelle des événements de Vienne, la

1. « Les mesures nécessaires sont prises pour convoquer, dans le plus bref délai possible, des députés de tous les États provinciaux et des congrégations centrales du royaume lombard-vénitien, en renforçant la représentation de l'ordre des bourgeois et en ayant égard aux Constitutions provinciales actuellement existantes, en vue de la Constitution de la patrie que nous avons décidée. » Bach, *o. c.*, 197-201. Cf. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, I. 188. — Sur le rôle de l'empereur, voir la dépêche du chargé d'affaires de Suisse, Bach, *o. c.*, 206.

2. Le mot est du chargé d'affaires de Suisse à Vienne. Bach, *o. c.*, 215.

3. Son attitude dans les conseils où furent discutées les demandes de la Hongrie (Szögyény, *Emlékiratai*, 60) ne témoigne ni d'une grande sincérité ni d'une grande clairvoyance.

4. Bach, *o. c.*, 223, d'après le chargé d'affaires de Suisse.

Digitized by Google

Révolution avait éclaté à Milan et à Venise pour l'unité de l'Italie. En Allemagne, la Diète, boulevard de l'influence autrichienne, était contrainte de capituler devant le mouvement révolutionnaire. Un Parlement allemand était convoqué pour réaliser enfin l'unité nationale. Il fallait suivre tous ces événements, parer à tous ces dangers ; mais, pour le ministère, il fallait surtout éviter de nouveaux troubles à Vienne, assurer le repos de l'empereur. La ville était encore agitée, les étudiants donnaient des charivaris aux personnages dénoncés comme « réactionnaires », la presse radicale haussait le ton. Pour éviter le retour de journées révolutionnaires. il n'y avait qu'un moyen : céder aux demandes qui, de toutes parts, assaillaient le ministère et la cour.

A Prague, les nouvelles de Paris avaient provoqué une grande agitation ; on sentait qu'il fallait faire quelque chose, mais on ne savait quoi faire. Le seul groupe politique qui eût un commencement d'organisation, celui des radicaux tchèques, prit l'initiative de convoquer pour le 11 mars. aux bains de Saint-Venceslas, une réunion publique ; la pétition qui y fut adoptée contenait le credo libéral du temps ; de plus, elle demandait, pour les trois pays de la couronne de Bohême, l'entière égalité des deux nationalités tchèque et allemande, et une Diète générale annuelle. Mais les autorités, leur premier effroi passé, étaient redevenues tracassières ; la prudence, chez les bourgeois, reprenait le dessus. Les nouvelles de Vienne survinrent à point nommé pour empêcher le mouvement de s'enliser. La pétition, alors rapidement couverte de signatures, fut portée à Vienne par une nombreuse députation. L'empereur reçut les Pragois avec quelques paroles bienveillantes; Kolovrát, « leur compatriote », leur exprima, avec des larmes dans la voix, sa joie de pouvoir enfin, pour la première fois, à l'âge de soixante et onze ans et après plus d'un demi-siècle de services, gouverner selon les inspirations de son cœur [1]. Pour la pétition, on verrait, on examinerait, il fallait consulter les États. Grisés de leur propre importance, les délégués s'attendaient à faire à Prague une rentrée triomphale ; peu s'en fallut qu'ils ne fussent hués, lorsqu'ils firent connaître le résultat de leur mission. En leur absence, Prague avait appris les concessions faites aux Hongrois. Une seconde pétition fut adoptée, une nouvelle députation chargée de la porter à Vienne avec un ultimatum. Le ministère, talonné de toutes parts, ne demandait que la paix ; Pillersdorf se mit à la disposition des délégués : si Prague n'est pas satisfaite

1. Černý, *Boj za právo*, 45-6.

Digitized by Google

de la première réponse, qu'ils rédigent eux-mêmes celles qu'ils désirent, il la signera. Ainsi fut fait, et l'ordre de cabinet du 8 avril, œuvre de F. L. Rieger, devint « la Charte de la Bohême [1]».

Cette charte contient une partie politique : les diverses libertés qui sont de style en 1848 — liberté de la presse, de réunion, de culte, d'enseignement, de la personne —, l'égalité devant la loi, une réforme électorale donnant à tout contribuable le droit de vote, y sont accordées ou promises. Une autre partie contient les concessions d'ordre national ; parité absolue des deux nationalités dans le pays et de leurs langues dans l'emploi officiel, promesse d'instituer à Prague, pour le royaume de Bohême, des autorités suprêmes avec compétence étendue, et de soumettre la question de l'union administrative et législative des trois pays de la couronne — Bohême, Moravie, Silésie — au prochain Parlement autrichien, où ces pays seront représentés. Au point de vue national, c'est donc le programme du droit historique, du droit d'État — dont le nom n'est d'ailleurs pas prononcé dans ce document — qui triomphe dans l'ordre du 8 avril. Leur passé et la conscience des besoins présents imposaient ce programme aux patriotes tchèques : réunir la nation éparse dans trois provinces, en faire un tout, lui donner un territoire, c'était pour eux le seul moyen d'assurer son existence politique et nationale. Les idées sur ces questions étaient d'ailleurs encore confuses ; il est curieux de trouver, sous la plume de Rieger, une disposition qui, rigoureusement interprétée, est la négation même de l'indépendance revendiquée pour la couronne de Bohême : celle qui renvoie la décision sur l'union des trois pays au futur Parlement autrichien. Car cet appel à une assemblée où des députés de pays non bohêmes auraient prononcé sur les droits de la couronne de Bohême impliquait la négation de son droit d'État ; c'était à un accord entre les Diètes des trois pays de la couronne que, correctement, il fallait faire appel. Inadvertance ou concession consciente [2], le fait n'en reste pas moins intéressant et significatif. Il prouve que les chefs de l'opinion tchèque apercevaient la différence entre la situation de la Bohême et celle de la Hongrie ; il montre aussi que les Tchèques avaient alors plus de souci de l'existence et de l'intégrité de la monarchie que les Hongrois [3].

La Diète de Hongrie était en session lorsque parvint à Pres-

1. Černý, *Boj za právo*, 101 ; Denis, *o. c.*, II, 252-4.
2. Malý, *Naše Znovuzrozeni*. II, 27-8.
3. Denis, *o. c.*, II, 254.

Digitized by Google

bourg la nouvelle de la chute de Louis-Philippe ; aussi la Révolution prit-elle dans ce pays une forme parlementaire. Une motion d'ordre financier donna à l'opposition radicale enhardie l'occasion de formuler son nouveau programme. Les finances étaient le point faible de l'Autriche : les embarras constants du Trésor étaient publics ; en croyant les masquer par un rigoureux secret, le gouvernement n'avait réussi qu'à donner cours à des légendes pires que la réalité. L'État n'avait plus de crédit depuis ses deux banqueroutes. Toute difficulté intérieure, toute complication extérieure, était accueillie par la hausse du change, la baisse du papier-monnaie, justement suspect, la fuite des métaux précieux, sur lesquels on craignait toujours que le gouvernement ne mît la main. La chute de Louis-Philippe fut saluée de la sorte, et la crise se fit sentir en Hongrie. Kossuth, à la Diète, en dévoila les causes politiques. Si nos finances souffrent, c'est que nous n'en sommes pas les maîtres. Nous voulons exercer et développer nos droits constitutionnels, et nous nous heurtons à la résistance du gouvernement de Vienne, qui est absolutiste. Cette opposition de deux principes, constitutionnel et absolutiste, c'est le nœud de la question autrichienne, c'est la menace pour l'avenir. La dynastie, pour résister à la crise européenne actuelle, doit pouvoir compter sur l'appui de tous ses peuples ; elle ne le pourra que si elle établit dans la monarchie tout entière un régime constitutionnel. Nous demandons donc au roi, pour la Hongrie, la nomination d'un ministère responsable devant le Parlement, qui garantira l'exécution des lois hongroises ; pour le reste de la monarchie, des institutions constitutionnelles. C'est un changement considérable, et qui exigera sur beaucoup de points une entente entre les États héréditaires et nous ; nous y sommes prêts, sous la seule réserve de nos droits de nation indépendante et de nos intérêts.

Sous une forme légale, le discours et la motion de Kossuth exprimaient des idées révolutionnaires : ils ne tendaient à rien de moins qu'à bouleverser de fond en comble le système politique sur lequel reposait l'existence même de la monarchie. Ils étaient, à l'intérieur des frontières autrichiennes, la première manifestation révolutionnaire : c'est à la lecture du discours de Kossuth qu'à Vienne, le 13 mars, la foule s'excita jusqu'à envahir la salle des États. Ni son réquisitoire contre l'absolutisme, ni son programme hongrois n'étaient nouveaux ; ce qui l'était, c'était le programme, formulé pour la première fois, du dualisme moderne, union de deux États indépendants et constitutionnels. Sans doute, Kossuth

Digitized by Google

voulait étendre très loin les droits et les intérêts de la Hongrie, et mesurer très parcimonieusement les concessions nécessaires à une entente. Peu importe. Pour la première fois, il posait en termes précis le grand problème dont le Compromis, après vingt ans de lutte, a donné une solution au moins provisoire ; c'est par là que son discours marque une date dans l'histoire de la monarchie.

Adopté à l'unanimité par la Chambre basse, le projet d'adresse de Kossuth avait été transmis aux magnats. Les tendances démocratiques ne comptaient parmi eux presque que des adversaires ; elles leur paraissaient également menaçantes pour leur situation politique et pour leur situation sociale, garanties par l'ancienne Constitution. Ils n'osaient pas résister ouvertement à Kossuth ; mais ils trouvèrent des prétextes pour ajourner la discussion de l'adresse. A Vienne, cependant, le conseil de la couronne délibérait sur les mesures à prendre en Hongrie. Devant les progrès et l'audace croissante de l'opposition, Apponyi, dont la tentative de se créer une majorité parlementaire avait échoué, préconisait depuis des mois déjà une politique énergique. En février, il avait voulu menacer la Diète de dissolution, et l'opposition du palatin, l'archiduc Étienne, représentant en Hongrie le roi absent, avait seule fait échouer ce projet. Il le reprit après le discours de Kossuth, certain du succès. Széchenyi lui écrivait de Presbourg — et c'était la vérité — que la majorité de la Diète n'avait voté que par crainte de Kossuth et de la jeunesse qui le soutenait, que l'adresse n'exprimait pas ses véritables sentiments. Le palatin lui donnait les mêmes avis. Faible de caractère et placé dans une position fausse, porté comme archiduc à prendre le parti de la cour, et comme gardien de la Constitution hongroise à appuyer les demandes de la nation, ce prince était condamné à un rôle équivoque, s'identifiant en Hongrie avec les vœux du pays, flattant au contraire, dans sa correspondance avec Vienne, les idées chères à la cour. Apponyi avait gagné à son plan Metternich et l'archiduc Louis ; instruit par sa précédente expérience, il voulait que le palatin l'ignorât. Mais l'archiduc Louis n'osa prendre cette responsabilité ; le palatin averti accourut à Vienne, et, aidé par l'archiduchesse Sophie, obtint que le plan fût soumis aux grands dignitaires du pays. Dans leur conférence, qui eut lieu le 8 mars, tous les assistants, sauf Apponyi et Széchenyi, reculèrent devant les conséquences d'une dissolution brusque. On s'arrêta à une demi-mesure : adresser d'abord à la Diète un rescrit d'avertissement, et la menacer de la dissolution. Apponyi, malade, dut abandonner la chancellerie le soir même.

Digitized by Google

Peut-être, en procédant avec rapidité et énergie, pouvait-on encore, à ce moment, éviter la Révolution. Le vice-chancelier Szögyény, qui remplaça Apponyi, était moins hardi que lui, avait aussi moins d'autorité. Pendant qu'il préparait le rescrit à la Diète, la Révolution de Vienne modifia entièrement la situation [1].

A la nouvelle des événements du 13 mars, l'agitation en Hongrie prit un caractère nettement révolutionnaire. La jeunesse radicale de Pest formula en douze points les vœux de la Hongrie : toutes les libertés, le jury, l'union avec la Transylvanie, « l'égalité, la liberté, la fraternité », et organisa un comité de sûreté, sorte d'autorité révolutionnaire. A la Diète, il ne pouvait plus être question de résistance. L'adresse de Kossuth fut adoptée sans modifications par les magnats ; une délégation de la Chambre basse partit pour Vienne, chargée de la présenter au roi. Avant même qu'elle ne se fût embarquée, Kossuth avait fait adopter par la Chambre basse les principaux points du programme radical : garde nationale, impôt obligatoire pour tous, abolition des charges féodales, sous réserve d'une indemnité placée sous la garantie de l'honneur national. C'était la destruction de l'ancienne société hongroise, et, par suite, de l'ancienne Constitution, et cette fois sous une forme révolutionnaire : le temps manque, avait dit Kossuth, pour faire des lois en règle ; il faut que la Chambre ait le courage de prendre à elle seule, sous sa responsabilité, des décisions ; pour les magnats, il suffira de les en informer.

Accueillie en triomphe par la population de Vienne, la députation trouva la cour dans le plus complet désarroi, encore sous l'impression des trois journées révolutionnaires, sans courage et sans force. Comment, disait le palatin, refuser au Parlement hongrois, dont les demandes ont une forme légale, ce qu'on a accordé à Vienne à la révolution dans la rue ? Si l'on refusait, lui-même ne retournerait pas à Presbourg. Des magnats fidèles, les grands dignitaires du pays déclaraient qu'un refus aurait des conséquences incalculables. L'archiduc Louis voyait la Hongrie perdue pour la dynastie, et en rendait le palatin responsable ; François-Charles protestait comme héritier présomptif contre les concessions exigées. Et cependant, la cour capitula. « C'est ainsi que se passaient et se terminaient à ce moment toutes les délibérations.

1. Le détail de ces faits est encore assez obscur : les sources se contredisent parfois. Wirkner, *Erlebnisse*, 210-1, diffère sur certains points de Szógyény, *Emlékiratai*, 49-50 ; Marczali, *A legúj. kor tört.*, 604, diffère par endroits de tous deux.

Digitized by Google

Au début, on avait toujours l'intention de rejeter les demandes qui paraissaient excessives, de repousser les exigences trop fortes; mais on finissait toujours par accorder ce qu'avaient arraché la crainte, la menace ou la violence [1]. »

La délégation revint à Presbourg ayant obtenu un plein succès: un ministère hongrois responsable devait être nommé, Batthyány en serait le président; tous les pouvoirs du roi en Hongrie étaient délégués au palatin. La loi qui devait régler le fonctionnement du ministère fut votée le 22 mars. Tous les anciens dicastères hongrois étaient supprimés; un ministère complet était institué avec huit portefeuilles : présidence, intérieur, cultes et instruction, commerce et agriculture, travaux publics, finances, guerre, relations avec l'Autriche. Le lendemain, Batthyány fit connaître les noms de ses collègues. Il ne manquait plus à la loi que la sanction, à la liste que l'approbation du roi, pour que la Hongrie entrât en possession de son gouvernement constitutionnel indépendant.

A Vienne, on n'avait mesuré qu'après coup toute la gravité des concessions faites. Le nouveau régime parlementaire devait nécessairement relâcher les liens qui rattachaient la Hongrie à la monarchie, affaiblir l'armée, tarir, ou tout au moins diminuer les revenus que le Trésor de Vienne tirait du pays. La situation européenne de la monarchie se ressentirait nécessairement de ces transformations. Aussi se décida-t-on à résister. Le palatin se déclara prêt à tout ce qu'exigeait l'intérêt de la monarchie. Il adressa au roi un exposé de la situation en Hongrie. Il n'y avait, selon lui, que trois partis à prendre : retirer toutes les troupes de Hongrie et laisser le pays à l'anarchie; — s'entendre avec Batthyány, dont le loyalisme est sincère et dont le crédit, qui ne durera guère sans doute, est grand; on pourra peut-être obtenir de lui des concessions; — ou envoyer en Hongrie un commissaire royal muni de pleins pouvoirs pour suspendre la Constitution, dissoudre la Diète, proclamer l'état de siège, et gouverner « avec une main de fer » aussi longtemps qu'il le faudra. Le premier parti est immoral, et dangereux par les suites qu'il pourra avoir dans les autres provinces. En adoptant le second, on semblerait renoncer à la Hongrie : c'est cependant le seul moyen certain, pour le moment, de la conserver à la monarchie, et le seul qui réserve la possibilité de transformations dans des temps meilleurs. Le troisième exige quarante à cinquante mille soldats, beaucoup d'argent, un commissaire royal sûr, et la résolution d'aller jusqu'au bout. L'archiduc Louis

1. Szögyény, *Emlékiratai*, 59.

Digitized by Google

demanda si l'on avait des soldats et de l'argent disponibles : on lui répondit non. Il ne restait donc qu'à essayer de s'entendre avec Batthyány et Deák, que le palatin avait désignés comme les plus capables parmi les futurs ministres d'apprécier équitablement les scrupules politiques de la cour. Par un rescrit du 29 mars, le roi demanda des garanties pour l'unité militaire, financière et économique, le respect de ses droits de majesté, surtout dans l'armée, et le maintien de la chancellerie hongroise à côté du ministère. Celui-ci, dépouillé des attributions les plus importantes, placé dans une espèce de tutelle, ne serait plus, dit Kossuth, que ce qu'avait été la Lieutenance : un bureau de poste.

La lecture du rescrit souleva dans la Diète une véritable tempête. Batthyány déclara renoncer à former un ministère ; le palatin promit de retourner à Vienne, d'enlever les concessions demandées ou de se retirer ; la Chambre appuya d'un ordre du jour énergique son intervention. A Pest, la jeunesse radicale manifesta, une garde nationale s'organisa. La cour voyait déjà en imagination une armée révolutionnaire hongroise en marche sur Vienne. Les futurs ministres promirent à François-Charles, qui remplaçait l'archiduc Louis, de mettre toute leur bonne volonté au service d'une entente. Pillersdorf conseilla de céder ; l'histoire de la dynastie offre des exemples de concessions faites sous la pression des circonstances, et qu'on a pu diminuer ou retirer en des temps meilleurs [1]. Le nouveau rescrit du 31 mars marqua la capitulation de la cour : le règlement de toutes les questions d'intérêt commun était renvoyé à la prochaine législature. Kossuth se déclara satisfait. Plus d'un de ses collègues l'était moins. Eötvös trouvait que les choses avaient été bien loin ; mais comment résister ? Deák n'était guère d'un autre avis ; ce qui venait de se passer ne répondait ni à ses idées ni à ses désirs, « mais à un homme ivre on ne peut pas parler raison, et la Diète en ce moment est ivre [2] ». En quelques jours de hâte fiévreuse, la dernière Diète de Hongrie vota une série de lois, qui, sanctionnées avec les précédentes par le roi dans la séance solennelle du 11 avril, complètent l'ensemble des lois de 1848.

Les lois de 1848 ont créé la Hongrie moderne. Du royaume composite, de gouvernement semi-absolutiste et de Constitution féodale, elles ont fait un État unitaire, parlementaire et démocratique. Entre les divers pays de la couronne de Saint-Étienne, les

1. Szógyény, *Emlékiratai*, 74.
2. Szógyény, *Emlékiratai*, 64.

Digitized by Google

liens étaient jusque là vagues et contestés ; seule la personne du roi était vraiment commune à tous. Désormais, ils forment une unité politique absolue : les lois nouvelles prononcent expressément l'incorporation de la Transylvanie à la Hongrie, sous réserve de ratification par la plus prochaine Diète transylvaine ; implicitement, elles maintiennent l'incorporation de la Croatie et prononcent celles des Confins, puisqu'elles attribuent à l'une ét aux autres une représentation directe au Parlement hongrois [1]. Celui-ci est désormais le symbole de l'unité de la Hongrie. Il exerce les pouvoirs de la nation ; tous les ministres sont responsables devant lui de tous leurs actes, et nul acte de l'exécutif n'est valable que contresigné par un ministre. Élu pour trois ans, il ne peut être dissous ni prorogé avant le vote du budget. Il ne siège plus à Presbourg, la capitale dynastique, la ville des magnats, plus qu'à moitié allemande, mais à Pest, la vraie capitale nationale, ville magyare et révolutionnaire. Il ne représente plus une aristocratie, mais le peuple. La Chambre basse ne comprend plus des ablégats des comitats et des délégués de corporations privilégiées, mais des représentants des circonscriptions électorales, des représentants du peuple. Le suffrage, largement étendu sans être universel, appartient au cens et aux capacités [2]. 377 députés représentent la Hongrie et la Slavonie ; 18 [3] la Croatie ; 15, à titre provisoire, les Confins militaires, dont la situation définitive sera déterminée plus tard : 69 représenteront la Transylvanie après l'union. Les députés reçoivent une indemnité parlementaire. — Toute l'organisation sociale est soumise à une réforme démocratique. Les privilèges des nobles sont abolis ; les charges féodales supprimées, sans indemnités pour le clergé, avec indemnité pour les anciens seigneurs terriens ; l'organisation des comitats et des villes est mise en harmonie avec les nouveaux principes ; l'égalité et la

1. Cette représentation, il est vrai, est plus faible que celle des pays proprement hongrois. Le rapport de la population, en ce qui concerne la Croatie et ses Confins comparés à tout le reste du territoire hongrois — sans la Transylvanie — est de 1 à 10 environ : le rapport de la représentation de 1 à 15 environ. Cf. Hain, *Statistik des Kaisertums Oesterreich*

2. Tous les anciens électeurs ; tous les propriétaires d'une maison valant 300 florins dans une ville ou d'un quart de session (mesure féodale variable suivant les contrées) ; tous les commerçants établis à leur compte, tous les artisans employant au moins un aide ; quiconque possède un revenu assuré de 100 florins d'argent ; les détenteurs de diplômes (les capacités), les citoyens qui avaient dans les villes le droit de bourgeoisie, sont électeurs.

3. Élus par les circonscriptions, et non, comme aujourd'hui, par la Diète d'Agram.

Digitized by Google

réciprocité des droits sont proclamées entre toutes les religions reçues, les besoins de leurs Églises et de leurs écoles mis à la charge de l'État [1]. — Une loi sur la presse établit le jury, mais en même temps la caution, et une répression sévère des attaques contre les fondements politiques et sociaux de l'État. Une autre loi établit une garde nationale, chargée de la défense des institutions contre tout attentat, soit du prolétariat, soit de la cour.

La transformation était donc complète. Elle devait inévitablement exercer ses effets sur la situation de la Hongrie dans la monarchie. La dernière Diète hongroise ne songeait pas à contester les obligations nées de la Pragmatique Sanction : la loi même reconnaît expressément l'intégrité de la monarchie [2] ; mais elle jugeait, et l'expérience des siècles lui donnait raison, plus nécessaire de garantir l'indépendance du pays envers la cour de Vienne que l'influence de la cour en Hongrie. Les lois de 1848 créent un ministère des relations avec l'Autriche : « il y aura toujours auprès de la personne de Sa Majesté un ministre qui exercera son influence sur toutes les affaires qui intéressent en commun la patrie et les États héréditaires, et y représentera le pays sous sa responsabilité [3] .» Mais quelles sont ces affaires ? C'est ce que la loi ne dit pas positivement. On peut conclure de son silence même que les affaires étrangères en font partie, et induire de certaines de ses dispositions [4] qu'il en est de même de l'emploi de l'armée pour une guerre ou une démonstration politique quelconque. Mais comment s'exercera l'influence de ce ministre *a latere* ? quelles garanties possède le pays que sa voix sera écoutée ? la loi ne répond pas à ces questions. Il semble, à interpréter certaines de ses parties, que des ministères communs pour les affaires étrangères et la guerre auraient pu continuer à exister, à condition que leurs actes fussent, pour la Hongrie, contresignés par le ministre *a latere* : l'unité de l'armée n'était donc pas condamnée à disparaître. Pour les frais des affaires communes, un vote même du Parlement (2 avril) montre qu'on avait l'idée d'un système de quote-parts. Mais le manque de précision dans toutes ces questions, qu'il s'expliquât par la précipitation avec laquelle les lois

1. La question de la religion juive fut laissée en suspens, à cause des difficultés spéciales qu'elle comportait, des troubles et des émeutes qu'elle venait encore de soulever.

2. 1847-8 : III, § 2.

3. 1847-8 : III, § 13.

4. 1847-8 : III, § 8.

Digitized by Google

avaient été votées, ou par une défiance invétérée et trop justifiée, ouvrait la porte à des graves conflits. De même la situation du palatin. Pour se garantir contre toute ingérence autrichienne dans les affaires du pays, le Parlement ne s'était pas contenté de rendre obligatoire le contreseing d'un ministre résidant à Budapest[1] ; il avait conservé de l'ancienne Constitution la charge du palatin, lieutenant du roi, chargé du pouvoir exécutif en son absence. C'était commettre une contradiction, et supprimer en pratique l'unité de la monarchie dans la loi, dans le paragraphe même qui en affirmaient le maintien.

Ce n'était pas seulement pour assurer l'avenir qu'il eût fallu plus de précision ; c'était aussi pour clore le passé. L'Autriche et la Hongrie avaient vécu jusque là dans une communauté de fait : il importait de la liquider avant d'appliquer le nouveau contrat. A Vienne, on l'avait senti tout de suite ; on avait songé, dès les premières demandes de la Hongrie, à la Dette. Privé des revenus qu'il tirait de la Hongrie, comment le ministre des finances autrichien ferait-il face aux charges énormes des emprunts ? Le palatin avait supplié qu'on ne soulevât pas encore cette question. La Hongrie se déclarait étrangère à la Dette autrichienne : les emprunts avaient été contractés sans son assentiment, employés, disait-elle, au profit de l'Autriche. Mais, pour les créanciers étrangers de la monarchie, les revenus hongrois avaient toujours été l'un des gages de leur créance ; si la Hongrie laissait peser toute la charge sur l'Autriche, le crédit de la monarchie serait fortement ébranlé. C'était affaire d'équité à traiter, disait le palatin, plus tard entre les deux futurs Parlements. Pour prendre date, l'empereur le pria de demander à la Diète une déclaration loyale en faveur du maintien du crédit de la monarchie ; il n'invoquait pas un droit, mais faisait appel à la générosité des Hongrois. Cette lettre arriva au palatin trop tard pour être lue à la Diète. Elle n'eût eu d'ailleurs aucun résultat. La Hongrie aurait supporté sans trop de peine la part qui lui incombait, le quart de la Dette, soit 10 millions de florins par an en intérêts. Mais elle considérait la question uniquement au point de vue de la légalité : même un modéré et un juste comme Deák n'admettait pas la possibilité d'une transaction. Tels étaient les résultats de la politique de l'ancien régime.

La monarchie se trouvait donc coupée en deux et placée devant de redoutables complications intérieures, à un moment où, plus

1. 1847-8 : III. § 3.

Digitized by Google

que jamais, elle aurait eu besoin d'être unie, forte et riche. En Italie, le soulèvement national conduit par le roi de Sardaigne, Charles-Albert, menaçait la domination autrichienne ; Radetzky, contraint de battre en retraite, était poursuivi victorieusement par les Sardes. En Allemagne, le Parlement préparatoire de Francfort venait de prescrire la réunion d'une Assemblée constituante allemande ; que deviendrait dans l'Allemagne unifiée l'hégémonie de l'Autriche ? Et, s'ils perdaient l'Italie et l'Allemagne, quelle figure feraient en Europe les Habsbourg ? Leur monarchie héréditaire même, pourraient-ils la conserver ? Allemands, Magyars, Slaves semblaient n'obéir qu'à la passion nationale. Beaucoup d'Autrichiens, et même de bons Autrichiens, désespéraient de l'Autriche ; l'Allemagne, l'Italie, la Hongrie unifiées se partageraient ses dépouilles ; les Slaves se jetteraient dans les bras de la Russie. Quelle place l'État artificiel, maintenu plus de trois siècles par une politique absolutiste et purement dynastique, aurait-il pu conserver dans l'Europe nouvelle, l'Europe de la liberté et des nationalités ?

II

La foi en l'avenir de l'Autriche ne s'était conservée qu'à la cour, c'est-à-dire dans le cercle étroit de la famille impériale et de ses plus intimes confidents. L'empereur ne comptait pas : c'était une poupée dont d'autres tenaient les fils. L'impératrice, poussée moins par l'ambition que par sa tendresse pour un mari qui avait tant besoin de protection, l'archiduchesse Sophie, fière, impérieuse, jalouse de l'héritage qui devait revenir à son fils, formaient le centre de ce cercle. Elles recevaient les avis d'anciens fonctionnaires avec lesquels elles étaient depuis longtemps en communauté d'idées, et qui eux-mêmes suivaient la pure doctrine de Metternich : Kübeck, l'ancien président de la Chambre aulique, était le plus notable et le plus consulté. A ces influences s'ajoutaient celles de l'entourage habituel de la dynastie, des représentants des grandes familles de l'aristocratie, conservateurs à l'extrême, très catholiques, formés pour la plupart dans le service diplomatique et qui, par conséquent, n'avaient d'yeux que pour la situation européenne de la monarchie, et considéraient avec horreur la Révolution dans toute l'Europe. Dans ce groupe, le plus écouté des conseillers des princesses était le prince de Windischgrätz. C'est lui qui, en donnant du courage à la dynastie dans les moments les plus

Digitized by Google

critiques, en guidant ses démarches, a préparé le succès de la contre-révolution, le relèvement de l'Autriche dynastique.

Par ses mérites, Windischgrätz ne serait jamais arrivé à jouer un rôle dans la monarchie ; mais sa naissance le désignait pour les plus hauts emplois. Sans talents militaire, il était devenu commandant du corps d'armée de Prague ; sans talents politiques, il se trouva le conseiller écouté de la dynastie et, un moment, derrière la coulisse, le maître de l'Autriche. C'était, comme dit Grillparzer, un Metternich botté, d'ailleurs de cent pieds au-dessous du vrai Metternich. Il était incapable de sortir du cercle d'idées légitimistes le plus étroit ; les privilèges des royaumes et provinces de l'ancienne Autriche, les privilèges sociaux et politiques de l'aristocratie étaient à ses yeux, de droit divin. Quiconque s'y attaquait était presque un sacrilège. La Révolution devait donc à tout prix être contenue et comprimée, si l'ordre social tout entier ne devait pas sombrer. La combattre était la mission providentielle à laquelle il se croyait appelé. La profondeur de sa conviction et son abnégation personnelle [1] sont les seuls traits sympathiques de son caractère. Contre la Révolution, pensait-il avec son beau-frère Schwarzenberg, il n'y a que les soldats. Dictateur à Vienne du 13 au 15 mars, il aurait volontiers essayé sa méthode, si les terreurs de la cour ne l'en avaient empêché ; il avait ensuite suscité au nouveau régime tous les embarras qu'il avait pu [2]. Revenu à Prague, au siège de son commandement, il y attendait que son heure arrivât. Il restait en correspondance suivie avec l'impératrice et l'archiduchesse Sophie ; il entourait l'empereur d'hommes à lui ; il gardait le contact avec les généraux qui commandaient dans les diverses provinces, et réunissait les fils de la conspiration militaire qui enserrait l'Autriche.

L'armée avait, comme tout l'État, souffert sous la gérontocratie de l'ancien régime. Parmi les officiers, la discipline était assez lâche, l'esprit de corps faible ; les officiers riches et aristocrates quittaient volontiers l'uniforme pour fréquenter dans leur monde : entre eux et leurs camarades d'origine plus modeste, dont un certain nombre sortaient même du rang, il y avait peu de rapports, moins encore de sympathies ; plus d'un de ces officiers bleus, animé d'idées libérales, avait vu sans regret la Révolution. Les soldats

1. Il en donna une preuve, lorsque sa femme eut été tuée dans l'insurrection de Prague, en ne se livrant pas à des vengeances personnelles.

2. Zwiedinek-Südenhorst, *Deutsche Gesch. 1806-71*, II, 383, d'après une lettre de Fiquelmont.

Digitized by Google

étaient des conscrits levés pour de longues années ; l'existence aurait été dure pour eux, s'il n'y avait eu mille moyens de rendre le service moins lourd : ils les pratiquaient, mais aux dépens de leur ressort moral. Beaucoup servaient en condamnés, l'enrôlement forcé était une peine [1] : ni le zèle des soldats ni l'esprit militaire n'y gagnaient. Dans les premières rencontres avec le peuple, les régiments ne se montrèrent pas tous sûrs. Mais la Révolution même réveilla l'esprit militaire. A entendre les démagogues déclamer contre « la brutalité des soudards », célébrer la victoire du peuple sur les mercenaires, exalter la garde nationale, officiers et soldats s'agacèrent également. Leurs chefs leur répétaient que dans l'universel parjure eux seuls étaient restés fidèles à leurs serments, et cultivaient en eux l'esprit de caste. La plupart des soldats, étrangers au pays où ils tenaient garnison, en comprenant à peine la langue, ne se sentaient vraiment chez eux qu'à la caserne : ils étaient dans la main de leurs officiers. Lorsque Radetzky, par ses premiers succès en Italie, eut comme lavé les aigles autrichiennes des humiliations de la Révolution, toute l'armée sentit renaître sa confiance en soi et sa fierté. Elle redevenait un objet de respect et d'affection. Des millions d'Autrichiens applaudissaient l'ode de Grillparzer : « Tire ton épée. Ce n'est pas seulement pour les rayons de ta gloire. Dans ton camp est l'Autriche; nous autres, nous ne sommes que morceaux et débris [2]. » L'armée ne demandait qu'à le croire. Au moment même où la Révolution paraissait triompher dans toute l'Autriche, la conspiration militaire s'ourdissait contre elle. Le témoignage de Schwarzenberg, un initié, n'est pas suspect : « La monarchie a été conservée par l'indiscipline de trois généraux : Radetzky, qui s'est opposé au projet de Hummelauer ; Jelačić, qui a bravé en même temps la cour d'Innsbruck et le ministère de Pest ; et Windischgrätz, qui a refusé l'obéissance au comte de Latour [3]. » Quelques semaines à peine après la Révolution, la contre-Révolution était prête, n'attendant qu'une occasion favorable pour entrer en action.

Le cours des événements révolutionnaires en Allemagne décida le gouvernement autrichien à dégager la parole de l'empereur en octroyant la Constitution du 25 avril. Le Parlement préparatoire de Francfort avait décidé la convocation d'une Constituante allemande, élue au suffrage universel. Les pays allemands-slaves

1. *Unter das Militär stecken.*
2. Ehrhard, *Franz Grillparzer*, 77-8.
3. *Der k. k. öst. Feldmarschall Fürst Windisch-Grätz*, 175.

Digitized by Google

étaient donc appelés à y députer. Pour éviter qu'ils ne songeassent aussi à réclamer une Constituante autrichienne, le ministère s'empressa d'octroyer une Constitution à l'Autriche, et, par prudence, la fit assez libérale. Le Parlement autrichien devait comprendre deux Chambres, la seconde élue par un suffrage indirect légèment censitaire. La Constitution distinguait entre l'Empire autrichien et l'État autrichien [1] : tous les pays de l'Empire autrichien formaient une monarchie inséparable ; mais la Constitution ne s'appliquait qu'à l'État autrichien [2], à la Cisleithanie actuelle. Pour le reste, elle était une copie de la Constitution belge. Fiquelmont, qui l'avait contresignée comme président du conseil, lui reconnaît de grands mérites ; elle ne pouvait visiblement être que transitoire, et ne touchait point à la question essentielle : l'Autriche resterait-elle un État fédéral, ou deviendrait-elle un État centralisé ? « Il n'est pas possible de condamner plus sévèrement ce projet de Constitution : on voulait donner à l'Autriche une constitution qui n'aurait pas pour objet la constitution de l'Autriche [3]. »

Les délégués de la Galicie qui se trouvaient alors à Vienne protestèrent contre cet octroi : seul, le futur Congrès national polonais était compétent pour régler leur sort. Les Tchèques ne prirent même pas la peine de protester : ils avaient déjà leur Constitution, l'ordre du 8 Avril ; la Charte nouvelle ne pouvait rien changer à leurs droits. A Vienne, l'opposition grandit peu à peu à mesure que diminuait la confiance dans la sincérité constitutionnelle ou l'énergie des ministres. Un conflit de Pillersdorf avec la garde nationale et la légion académique, qui était l'organisation militaire des étudiants, amena une nouvelle révolution, celle du 15 mai. Elle arracha au gouvernement la promesse que le prochain Parlement autrichien serait une Constituante, formée d'une seule Chambre, et pourrait réviser la Constitution du 25 avril. La journée du 15 mai fut ainsi le triomphe de la démocratie.

Vienne était donc à la merci de l'émeute, et l'empereur ne s'y trouvait plus en sûreté : son entourage résolut de l'enlever. Le 17 mai, il quitta la ville comme pour faire sa promenade ordinaire ; le 19, il arriva à Innsbruck. Le ministère, comme la population, n'apprit l'événement que par hasard. Les deux commissaires qu'il

1. *Kaiserreich* et *Kaiserstaat*.

2. Cette délimitation territoriale avait été proposée, sauf l'exclusion de la Galicie, par une réunion de députés des États des provinces allemandes, où n'étaient représentées ni la Bohême ni la Galicie.

3. Springer, *Gesch. Oest.*, II, 298.

Digitized by Google

envoya aussitôt à Innsbruck en rapportèrent le manifeste impérial du 20 mai. L'empereur avait quitté Vienne pour assurer la liberté de ses décisions ; il n'y rentrerait que lorsque la ville aurait repris ses sentiments de loyalisme. Les commissaires confirmèrent que la cour exigeait avant tout la dissolution de la légion académique. Pour un ministère énergique, la situation était extrêmement favorable. L'immense majorité des Viennois ne réussissait pas à s'imaginer Vienne, « la ville impériale »[1], sans l'empereur : le loyalisme traditionnel et l'intérêt des bourgeois, qui vivaient de la cour, souffraient également ; partout on maudissait la légion. Deux journalistes radicaux, qui, le matin du 18 mai, voulaient profiter de la stupeur générale pour proclamer un gouvernement provisoire, faillirent être écharpés. Mais la situation se modifia vite. L'empereur ne pouvait pas être parti de son plein gré, on l'avait arraché du milieu de ses Viennois chéris ; une troupe de courtisans, conspirateurs et ennemis du peuple, avaient commis ce crime ; le mot de camarilla fut lancé avec succès. L'incapacité, la faiblesse et la maladresse du gouvernement firent le reste. La légion académique se préparait à se disperser d'elle-même : Pillersdorf, qui le savait, crut pouvoir se donner à peu de frais des airs d'énergie, et se pousser auprès de la cour ; il prononça la dissolution de la légion. Mais celle-ci alors résista : les ouvriers vinrent à son secours ; des barricades s'élevèrent. Le ministère avait fait son coup d'audace avec une incroyable imprévoyance : la ville était presque dégarnie de troupes. Aussi la journée du 26 mai marqua-t-elle un nouveau triomphe de la révolution démocratique. La légion fut rétablie, les concessions du 15 mai expressément confirmées, les droits constitutionnels du peuple placés sous la garde d'un comité de sûreté, organe révolutionnaire ; l'empereur devait être invité à rentrer dans sa capitale, ou, si l'état de sa santé l'en empêchait, à y déléguer un suppléant muni de ses pleins pouvoirs[2].

La cour, sa manœuvre déjouée, ne s'obstina pas. Dans un manifeste du 3 juin, l'empereur confirma son intention de réunir à Vienne un Parlement constituant. Le 15, il délégua tous ses pouvoirs en Autriche à son oncle, l'archiduc Jean, le seul vraiment populaire des membres de la famille impériale. C'était une mesure grave : l'unité de la monarchie reposait uniquement sur

1. *Es gibt nur a Kaiserstadt, es gibt nur a Wean*, dit une parole célèbre.
2. V. particulièrement Bach, *o. c.*. ch. IX, d'après les dépêches du chargé d'affaires de Suisse.

Digitized by Google

l'identité du souverain, et celui-ci était représenté, en Autriche et en Hongrie, par deux princes différents ; mais c'était une mesure inévitable : l'empereur à Innsbruck était séparé de ses conseillers constitutionnels, entouré de diplomates en congé ou en mission, d'aristocrates, de militaires : il fallait, à tout prix, détruire l'apparence du gouvernement d'une camarilla [1]. Avant de partir pour Francfort, où il venait d'être élu, par le Parlement allemand, vicaire de l'Empire, l'archiduc eut juste le temps d'accepter la démission de Pillersdorf, renversé par le comité de sûreté, et de confier au baron Doblhoff la mission de former un nouveau cabinet. Celui-ci ne se signala que par l'incapacité de ses membres. Deux ministres tranchaient sur les autres : Latour, général de mérite, très-aristocrate et conservateur, qu'il avait fallu laisser à la guerre par égard pour la cour, et Bach. Bach, l'un des coryphées de l'opposition avant la Révolution, auteur d'une des pétitions de mars 1848, considéré comme le représentant par excellence de la démocratie et appelé à ce titre au ministère de l'intérieur, eut l'honneur de saluer au nom du gouvernement, le 22 juillet, le Parlement autrichien, où, pour la première fois depuis la Révolution, l'Autriche occidentale se présentait à nouveau dans son unité.

La Bohême n'avait joui que deux mois de la semi-indépendance que lui promettait la charte du 8 avril. Au lendemain du triomphe s'était constitué à Prague, presque par la force des choses, un gouvernement quasi-révolutionnaire. Le comité de Saint-Venceslas, élu par la réunion du 11 mars, et qui avait préparé les pétitions à l'empereur, continuait de siéger. Pour l'amener à se dissoudre, le gouverneur se nomma à lui-même un conseil de notables ; mais le comité feignit de ne pas comprendre, et vota sa fusion avec les notables : le gouverneur n'osa pas résister, et le « comité national » se trouva ainsi constitué (13 avril). Le gouverneur n'avait donc réussi qu'à donner un air d'autorité officielle à une assemblée révolutionnaire. Nombreux, divisé en sections par spécialités, correspondant avec des sociétés affiliées ou des hommes de confiance dans tout le pays, le comité exerçait une action puissante. Sa politique nationale tchèque s'accentua encore lorsque le gouvernement de la province eut été confié au plus national des membres de la noblesse de Bohême, un aristocrate ami de Palacký et franchement tchèque de sentiments, le comte Léo Thun [2].

1. Pillersdorf, *Handsch. Nachlass*, 141.
2. Jaroslav Goll, *F. Palacký*, 29-31. M. Denis, *o. c.*, II. 269-282, est beaucoup plus sévère pour Thun.

Digitized by Google

Cette politique s'affirma dans la question des élections pour le Parlement allemand. La géographie, l'histoire, l'ethnographie prédestinaient la Bohême à être le théâtre de la lutte entre les deux principes qui se disputaient la domination de l'Autriche, principe centralisateur et allemand et principe de l'égalité des peuples autrichiens. Depuis 1815, elle faisait partie de la Confédération germanique, et la Commission des Cinquante de Francfort était dans la lettre du droit public en invitant Palacký à venir siéger avec elle, ou à désigner à sa place un autre patriote. Mais Palacký était dans la logique des idées révolutionnaires et du droit nouveau des peuples en déclinant cette invitation. Dans sa célèbre réponse aux Cinquante [1], il expose et développe le programme des Tchèques. « Si l'empire d'Autriche n'existait pas depuis longtemps, il faudrait dans l'intérêt de l'Europe, dans l'intérêt de l'humanité même, se hâter de le créer. » L'Autriche est nécessaire, car elle seule peut empêcher la monarchie universelle russe. Un seul principe peut assurer son existence : celui des droits égaux et du respect égal de toutes les nationalités et confessions réunies sous son sceptre. Il faut qu'elle soit une union de peuples, une fédération; l'Allemagne veut être un peuple. Il faut donc renoncer à la Confédération qui a existé jusqu'ici, la remplacer par une alliance offensive et défensive perpétuelle, complétée au besoin par une union douanière. L'Autriche et l'Allemagne se constitueront, avec le même droit, indépendantes, et à côté l'une de l'autre. Les événements, depuis, ont justifié ce programme ; mais le gouvernement autrichien, à ce moment, pensait autrement. Son dogme était toujours que l'hégémonie politique en Allemagne était pour l'Autriche un droit et un intérêt de premier ordre. Il importait donc à ses desseins que l'Autriche fût représentée au Parlement de Francfort, pour ne pas perdre le contact avec l'Allemagne ; plus les députés autrichiens seraient nombreux, mieux ils pourraient combattre les manœuvres et les ambitions de la Prusse. Aussi le ministère prescrivit-il de procéder aux élections pour Francfort (milieu d'avril). Le comité national protesta. Le ministère répondit qu'il était obligé par les décisions de la Diète de Francfort, et que, d'ailleurs, nul n'était contraint de voter, bien que la présence des députés bohêmes dût mieux servir les intérêts du pays que leur absence [2]. En même temps il déclarait officiellement que l'Autriche ne se considérait pas comme liée par

1. *Gedenkblätter*, 148-55.
2. Černý, *Boj za právo*, 145.

Digitized by Google

les décisions du Parlement allemand, et qu'elle se réservait de les examiner en détail, au point de vue de ses droits et de ses intérêts (21 avril). C'était la réponse autrichienne à l'alternative posée par Dahlmann dans son projet de Constitution allemande : l'Autriche entrerait avec tous ses territoires allemands-slaves et la Dalmatie dans l'empire allemand réorganisé en un État, les subordonnerait par conséquent au gouvernement de cet empire, renoncerait donc pour eux, et par suite pour toute la monarchie, à une politique indépendante — ou elle sortirait de l'Allemagne [1]. Peut-être la lettre de Palacký avait-elle contribué à donner au ministère le courage de se prononcer aussi clairement [2]. En tout cas, il se savait sûr d'être soutenu par tous les Slaves, et aussi par l'immense majorité des Autrichiens allemands. — La Bohême slave ne se rendit pas : moins d'un tiers des circonscriptions électorales votèrent ; dans plusieurs le chiffre des voix émises fut dérisoire. Ce conflit avait agité le pays, achevé de rompre l'entente entre les Tchèques et les Allemands, jeté en Bohême un ferment de trouble et d'excitation qui allait bientôt lever.

A la nouvelle des événements du 15 et du 26 mai, les Tchèques envoyèrent à l'empereur des adresses de dévouement, qui avaient un arrière-goût anti-viennois et anti-allemand. Thun, adoptant une idée déjà lancée par les radicaux tchèques, annonça au comité national qu'après entente avec Windischgrätz et les principaux fonctionnaires, il n'accepterait plus d'ordres du ministère « provisoire » de Vienne, prisonnier de l'émeute, et se nomma un conseil de gouvernement, dont les huit membres étaient pris en majorité dans le comité national. S'il était sincère dans son indignation contre Vienne, il ne lui déplaisait pas surtout de se débarrasser ainsi décemment du comité lui-même [3]. Deux députés du nouveau conseil, le comte Nostic et F. L. Rieger, partirent pour Innsbruck, chargés de solliciter la sanction de la cour pour ces mesures, de hâter le départ pour Prague de l'archiduc François-Joseph, désigné comme vice-roi de Bohême, et d'insister pour que la Bohême fut mise rapidement en possession de sa Constitution. Ils furent très bien accueillis ; de nouveau, comme en avril, on chargea Rieger de rédiger lui-même la réponse de l'empereur. « Il faut », leur dit l'archiduchesse Sophie, « en finir avec cette politique du clocher de Saint-Étienne [4] ». Ils rentraient munis de l'approbation

1. *Verhandlungen des deutschen Parlaments*, II. 276.
2. Maly, *Naše znovuzrozeni*, II, 32. Černý, *Boj za právo*, 144.
3. Bach, *o. c.*, 532.
4. Maly, *Naše znovuzrozeni*, II, 76-7. Saint-Étienne est la cathédrale de Vienne.

Digitized by Google

impériale et du décret qui convoquait la Diète de Bohême pour le mois de juin, c'est-à-dire avant le Parlement autrichien [1], lorsqu'à Nuremberg, ils apprirent la nouvelle de l'insurrection qui devait faire perdre à la Bohême tout ce qu'elle avait conquis depuis trois mois.

En opposition à l'assemblée de Francfort, qui réunissait les Allemands de tous les États, les Slaves autrichiens avaient conçu l'idée de tenir à Prague, leur centre naturel, un congrès des Slaves de tous les États. Pour les Tchèques, ce devait être une réunion des Slaves autrichiens, appelée à jeter les fondements de l'Autriche nouvelle qu'annonçait la lettre de Palacký à Francfort ; les Slaves non-autrichiens n'y seraient que des hôtes. Ceux-ci, au contraire, voulaient organiser tous les Slaves en vue d'une politique européenne d'agitation démocratique. Au congrès, qui se réunit le 2 juin, l'influence tchèque, d'abord dominante, déclina rapidement ; deux révolutionnaires, le Polonais Libelt et le Russe Bakounine, en prirent la direction. Les discussions excitaient les éléments radicaux de la population, surtout les étudiants, qui déjà voyaient partout la réaction menaçante. Peut-être des agents provocateurs hongrois avaient-ils la main dans l'affaire : le gouvernement hongrois avait cherché dès le début à empêcher le congrès, dont il craignait l'influence excitante sur les Slaves de Hongrie. Enfin Windischgrätz surtout provoqua un conflit, par son attitude réactionnaire, ses harangues à ses soldats, son échange d'adresses avec la garnison de Lemberg. L'émeute ainsi préparée éclata le 12 juin, lundi de la Pentecôte. Windischgrätz tenait l'occasion, qu'il avait manquée à Vienne, d'une répression armée. Il refusa la soumission que lui offraient les chefs du parti national, exigea une capitulation sans condition. Prague dut se rendre à merci ; la ville fut déclarée en état de siège, le comité national dissous, la réunion de la Diète de Bohême ajournée pour laisser le pas au Parlement central. L'insurrection de Prague entraîna ainsi dans sa défaite le programme du droit historique et du droit d'État, le programme proprement fédéraliste. Au Parlement de Vienne, les Tchèques, acceptant les faits accomplis, cherchèrent désormais à faire prévaloir, dans l'Autriche cisleithane restaurée, le principe de l'égalité des diverses nationalités, le programme autonomiste [2]. C'est l'une des conséquences politiques de la victoire de Windisch-

1. Černý, *Boj za právo*, 286. La date est en blanc dans le brouillon de Rieger ; elle devait être fixée par Thun.

2. B. Rieger, *Náš ústavní vývoj*, *Osvěta*, 1897, II, 765.

Digitized by Google

grätz. L'autre fut de rendre à l'armée confiance en elle-même, de redonner du courage au parti dynastique, et de l'influence à la cour aux conseillers qui voulaient rompre avec le système des concessions, et prêchaient l'emploi de la force contre tous les rebelles.

En Hongrie, le ministère Batthyány, en prenant le pouvoir, ne se faisait pas d'illusion sur les difficultés de sa tâche, compliquée par la défiance de la cour et la mauvaise volonté du ministère autrichien. Batthyány et les plus distingués de ses collègues, Deák et Eötvös, aperçurent immédiatement la politique qui s'imposait à leur pays, la seule qui lui permît de traverser sans encombre cette épineuse période de transition : une politique de stricte et absolue légalité. Sans rien abandonner de ses droits inscrits dans les lois sanctionnées, la Hongrie devait ne répudier aucune des obligations que lui imposait, non pas la lettre, mais l'esprit du nouveau régime. A ce prix seulement, elle identifierait sa cause à celle du roi, elle conjurerait les dangers d'un conflit que, visiblement, de puissantes influences travaillaient à préparer. Mais Kossuth, à lui seul, faisait échec à cette politique. L'écarter du ministère avait été impossible : on s'était borné à lui refuser l'intérieur, qui l'eût fait trop puissant, pour le confiner aux finances, où il ne pouvait pas faire autant de mal. Il y faisait du moins le mal qu'il pouvait, soulignant à plaisir l'indépendance financière de la Hongrie, qui portait un coup sensible au crédit de l'Autriche. La lettre des lois était de son côté, rarement leur esprit, jamais l'habileté politique. Il désespérait ses collègues, qui n'osaient se plaindre, car il paraissait indispensable ; pour la nation, il était le ministère ; sa retraite eût entraîné tout le cabinet. Ministre, il restait l'agitateur d'autrefois ; plus que jamais, il rêvait d'une Hongrie absolument indépendante. D'ailleurs, dominé par ses illusions révolutionnaires, il la voyait se préparer : l'unification complète de l'Allemagne était inévitable, l'Autriche disparaîtrait, absorbée par le nouvel État national allemand ; la Hongrie deviendrait ainsi, par la force des choses, un État indépendant ; il convenait de la mettre en mesure de soutenir ce rôle. Cette politique « vraiment destructive » [1] était faite de rancune, de passion, d'illusions patriotiques, de calculs faux. Mais la personne de Kossuth exerçait sur les masses un prodigieux ascendant, et les faits semblaient ne lui donner que trop raison lorsqu'il peignait la réaction menaçante, lorsqu'il dénonçait les complots de la camarilla.

1 Mot de S. Kemény, Beksics, *Kemény Zs.* 56.

Digitized by Google

Le mouvement révolutionnaire n'avait pas entraîné en Hongrie les seuls Magyars : toutes les autres nationalités, saisies par le torrent, avaient, en mars et en avril, formulé leurs programmes, demandé des concessions. L'idée vint tout naturellement aux hommes d'État de Vienne d'employer, suivant la tradition autrichienne, contre l'excès des prétentions magyares ces résistances nationales. La plus forte et la mieux organisée était celle des Croates. Ils étaient de longue date considérés comme particulièrement dévoués à la monarchie, bien notés à la cour pour leur zèle catholique et leur fidélité dynastique. C'était une nation militaire : la plus grande partie des Confins étaient croates. Ces hommes, qui vivaient dès le temps de paix sous le gouvernement de leurs officiers, qui relevaient directement du conseil aulique de guerre, étaient des impériaux sûrs. Dans toute l'Europe, leur sang avait coulé pour l'Autriche. Dès le début de la période des troubles, on avait songé à s'appuyer sur eux : l'archiduc Jean était en correspondance avec Gaj, qui organisa des démonstrations à Agram et conduisit une députation à Vienne [1]. Gaj, à son tour, fit suggérer à Windischgrätz la nomination d'un ban national. Jósika [2], l'ami d'Apponyi, chancelier aulique de Transylvanie, mit en avant le 21 mars, sur les indications de Windischgrätz, le nom du baron Jelačić, colonel d'un des régiments des Confins. Dans la crise que traverse la Hongrie, il importe, dit-il, de ne rien négliger pour maintenir dans le calme et le dévouement à la dynastie les éléments encore fidèles. Les Confinaires croates sont les plus importants. Il convient donc de leur donner un chef sûr, à qui les attache l'obéissance militaire et la sympathie nationale ; ce sera la meilleure défense de la dynastie contre les éléments révolutionnaires. Or Jelačić remplit toutes ces conditions. En vain, les représentants de la Hongrie, le palatin et Szögyény, objectèrent que, par principe, on avait toujours réservé la dignité de ban à un magnat hongrois, demandèrent tout au moins que la décision fût remise jusqu'après la constitution d'un ministère hongrois. L'appui des archiducs fit adopter la proposition de Jósika. Jelačić, promu en quelques jours général de division, commandant d'un des corps des Confins, conseiller intime, prit possession de son poste, dont ces faveurs mêmes soulignaient l'importance, le jour (14 avril) où le ministère hongrois s'installait à Pest. Les deux adversaires se trouvaient ainsi en présence.

1. La lettre de Gaj à l'archiduc se trouve dans Szögyény, *Emlékiratai*, 222.
2. Szögyény, *Emlékiratai*, 65-6 ; Wirkner, *Erlebnisse*, 220.

Digitized by Google

Jelačić représente au plus haut degré le type, si curieux, des officiers des Confins. Nés au service, fils de soldats ou d'officiers, élevés au régiment, puis formés à leur carrière dans les écoles de l'Autriche, sans fortune presque tous, et devant tout aux bienfaits du souverain, ils restaient des patriotes croates, mais avant tout des patriotes autrichiens entièrement dévoués aux Habsbourg : ils ne séparaient pas l'intérêt de leur nation de l'intérêt de l'empereur. Jelačić a été entraîné par le mouvement national croate ; il y a participé par des œuvres poétiques ; mais, dans toutes les occasions décisives, le sentiment autrichien dynastique l'emportera en lui, sans sacrifice raisonné, par instinct. Il incarne deux idées dont l'alliance va sauver la vieille Autriche : l'idée dynastique et l'idée nationale : mais la première domine et dirige la seconde. Fort de la confiance qu'il inspire à son peuple, il va se faire l'instrument de la cour ; en paraissant le suivre, il le dompte et le domestique. Il va transformer la Croatie, comme le veut la cour, en « une Vendée antimagyare et antirévolutionnaire »[1].

Elle n'est même pas toute cette Vendée. Il y a sur le sol hongrois d'autres peuples encore, qui ne voient dans le Habsbourg que l'empereur, indifférents ou hostiles à l'État hongrois, mais dévoués à la monarchie autrichienne, animés contre les Magyars d'une haine non seulement nationale, mais aussi sociale, de la haine du serf contre le seigneur : les Slovaques de la Haute-Hongrie, les Roumains de Transylvanie, les Serbes du Banat. La nationalité, la religion, la différence des conditions sociales, l'histoire séparent également les Magyars catholiques ou calvinistes, les Slovaques luthériens, les Serbes et les Roumains orthodoxes. La Hongrie magyare est ainsi entourée presque de tous les côtés d'ennemis menaçants. Sur toute sa frontière méridionale s'étend l'organisation militaire des Confins, depuis l'Adriatique, le long de la Save et du Danube, jusqu'à la boucle orientale des Carpathes, près des sources de l'Aluta. Elle est ainsi prise à revers par des troupes impériales, toutes prêtes à l'action, qui encadreront les masses populaires et leur fourniront des chefs.

Agram est le centre naturel de la résistance. D'Agram était parti le mouvement illyrien, et à Agram siégeait la seule autorité à la fois nationale et légale, le ban. Jelačić avait trouvé la Croatie dans une anarchie complète. Les anciennes autorités, d'esprit hongrois, étaient violemment attaquées par les comités révolutionnaires, émanés du parti illyrien. Le ban prit parti pour les

1. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 627.

Digitized by Google

comités, interdit à toutes les autorités du pays de correspondre directement avec le ministère de Pest, et proclama l'état de siège. Mais il relevait, en droit, du gouvernement hongrois, qui protesta vivement. C'était le moment où se débattaient les questions restées en suspens sur les rapports de la Hongrie avec l'Autriche. En soutenant la Hongrie contre les Croates, la cour espérait obtenir d'elle plus de complaisance dans ce règlement difficile, plus de générosité dans le vote des recrues : c'était toujours là le grand appât [1]. Jelačić fut donc sacrifié. Le palatin, armé par le roi de pouvoirs extraordinaires pour réprimer le « séparatisme croate », chargea un commissaire royal de le suspendre et de le poursuivre pour haute trahison. — Mais le ban se fait le défenseur de l'empereur contre l'empereur lui-même : il joue, contre le ministère de Pest, mais avec plus de succès, le rôle où Léo Thun échoue contre le ministère de Vienne : il se met à la tête des forces populaires pour empêcher qu'elles ne le débordent et ne se tournent contre la dynastie. Sa situation est difficile. L'infidélité de Vienne fait ressortir le loyalisme de la Hongrie ; après le 15 mai, le ministère invite le souverain à chercher un refuge parmi ses Hongrois dévoués ; la cour promet de se rendre à Pest, dès que le Parlement aura, suivant la promesse du cabinet, voté des renforts pour l'armée d'Italie. Jelačić est donc un trouble-fête ; et le ministère hongrois obtient du roi contre lui un désaveu sans réserve. Par les rescrits du 10 juin, le roi confirme l'union de la Transylvanie avec la Hongrie, malgré les protestations des Saxons et des Roumains, il jure à nouveau de maintenir l'intégrité et la Constitution de la Hongrie ; il condamne la conduite des Croates, et les rappelle, ainsi que les Confinaires, à l'obéissance qu'ils doivent au palatin, au ministère hongrois et à ses agents ; il reconnaît l'autorité exclusive du ministre de la guerre hongrois sur toutes les troupes stationnées en Hongrie ; enfin il suspend le ban de toutes ses dignités civiles et militaires jusqu'à ce qu'il ait justifié sa conduite. C'est un triomphe complet du ministère hongrois.

Mais Jelačić résiste encore, et il appuie sa résistance sur la Diète de Croatie, qu'il a convoquée malgré toutes les défenses de Pest et de Vienne. Réunie le 5 juin, cette assemblée, où la présence de délégués des Serbes du Banat atteste la solidarité des Slaves du Sud, rédige un programme d'organisation fédéraliste de l'Autriche, et charge une députation de le porter à Innsbruck. Le ban se joint à la députation, pour se défendre, et pour se renseigner sur

1. Szógyény, *Emlékiratai*, 217.

Digitized by Google

les véritables intentions de la cour. Déclaré rebelle, il n'aurait pas dû être admis à négocier. Mais le gouvernement hongrois n'était plus représenté à Innsbruck que par le ministre *a latere* : celui-ci, le prince Paul Esterházy, magnat conservateur, qui avait été ambassadeur sous Metternich, était moins ferme dans la défense de la Constitution que ses collègues. La députation de la Diète n'obtint aucun succès ; celui de Jelačić fut d'autant plus grand. L'archiduc Jean, qui prenait une influence de plus en plus considérable, conçut de lui une impression très-favorable, et aperçut clairement la politique que la cour devait désormais suivre en Hongrie : une politique de balance entre les Magyars et les Croates, au profit de l'unité de la monarchie [1]. Il accepta de servir de médiateur entre le ministère de Pest et Jelačić, qui se trouvait ainsi relevé de sa condamnation. Avant de quitter Innsbruck, le ban s'assura encore un avantage sur le gouvernement hongrois. Celui-ci, malgré ses promesses, semblait vouloir désorganiser l'armée impériale ; il créait, sous le nom de garde nationale mobile, une armée hongroise, favorisée par des hautes paies et un avancement plus rapide. Un escadron hongrois ayant quitté de lui-même sa garnison de Galicie pour rentrer dans le pays, le ministre de la guerre le trouvait coupable sans doute, mais d'un « excès de patriotisme ». Jelačić au contraire adressa d'Innsbruck une proclamation aux soldats croates qui servaient en Italie, pour les exhorter à rester fidèles au serment prêté à l'empereur, et à ne pas déserter leur poste. Il n'y avait pas de meilleur moyen de préparer sa complète rentrée en grâce et de mettre, pour la cour, le droit de son côté. — De retour à Agram, il trouva la Croatie presque soulevée par les rescrits du 10 juin, excitée par l'insurrection populaire serbe qui venait d'éclater dans le Banat. Il laissa encore à la Diète le temps de se prononcer contre le dualisme et pour l'unité de la monarchie, puis la prorogea, et se trouva maître absolu dans le pays. Le 26 juillet il se rencontra à Vienne avec Batthyány, sous la médiation de l'archiduc Jean. Leurs conférences étaient condamnées d'avance à un échec : Batthyány se retranchait derrière le droit formel de la Hongrie, Jelačić exigeait le retrait préalable des rescrits du 10 juin. Mais ce séjour à Vienne acheva de sceller l'entente entre le ban et les chefs de l'armée, de le sacrer défenseur de l'unité autrichienne. Il ne lui restait plus qu'à prendre les armes pour la faire triompher.

Les événements poussaient la cour sans cesse davantage du

1. Zwiedineck-Südenhorst, *Deutche Gesch., 1806-71*, II, 448.

Digitized by Google

côté du ban. Plus il se posait en champion de la monarchie, plus le gouvernement hongrois se montrait incapable d'obtenir pour elle le moindre appui du Parlement, réuni depuis le 4 juillet, et entièrement dominé par Kossuth. La politique de légalité subissait une épreuve décisive. Du séjour de Batthyány à Innsbruck était résultée une véritable convention, qui liait les intérêts de la cour et ceux de la Hongrie : en échange de l'appui de la cour contre Jelačić, Batthyány avait promis des renforts pour l'armée d'Italie. Ses collègues et lui connaissaient la tradition autrichienne ; ils savaient que, si la Hongrie fournissait des soldats et l'argent nécessaire à leur entretien, la cour ne se mettrait pas avec ses adversaires, incapables d'en faire autant. Toute leur politique s'inspirait de cette idée, dont les rescrits du 26 juin venaient encore de montrer la justesse. Ces rescrits protestaient du respect du roi et de toute la famille royale pour les droits de la Hongrie et les lois sanctionnées ; ils condamnaient en termes énergiques tous les rebelles et insurgés ; surtout, ils déléguaient au palatin l'exercice de tous les droits du souverain sur tout le territoire de la Hongrie et de ses parties annexes. C'était soustraire toutes les affaires hongroises à toute ingérence extra-hongroise : même la sanction des lois votées aurait lieu sur le territoire hongrois, par le palatin. Il était impossible d'aller plus loin dans la voie des concessions. La cour exécutait donc largement, pour sa part, la convention d'Innsbruck ; elle était en droit d'en attendre une exécution aussi complète de l'autre côté. La majorité des membres du cabinet y était résolue : mais ils étaient tenus en échec par Kossuth.

Kossuth, depuis son entrée dans le ministère, avait vécu dans une demi-retraite, évitant les conseils des ministres, où son tempérament d'agitateur n'était pas à sa place. A la veille de la réunion du Parlement, il sort brusquement de sa réserve : le 1er juillet paraît le premier numéro du *Journal de Kossuth* [1]. On y peut lire, sous la signature d'un ministre en charge, des articles sur les questions politiques du jour et notamment sur les rapports avec l'Autriche, dont le ton n'est point d'un homme d'État, ni la tendance celle du cabinet. Plus que jamais, ses collègues le désapprouvent; mais, plus que jamais, ils le tiennent pour indispensable. Les promesses faites à la dynastie sont impopulaires ; seul l'ascendant personnel de Kossuth pourra, croient-ils, décider le Parlement et la nation à les tenir. Ils le désignent pour être devant les députés

1. *Kossuth Hirlapja.*

Digitized by Google

l'orateur du ministère. La majorité du Parlement est d'accord avec leur politique ; mais ils n'ont pas voulu, osé ou su l'organiser [1]. Ils ont donc remis leur sort entre les mains de Kossuth : ils comptent sur lui pour gagner l'opinion à une politique que lui-même n'approuve pas. Ainsi se prépare l'échec de la politique de légalité. Seul, le roi peut ramener au respect des lois les ennemis de la Hongrie, le ministère de Vienne et les nationalités hongroises ; seul, Kossuth peut contenir dans les limites de la loi l'opinion publique irritée contre les rebelles et leurs instigateurs. Il faut garder la confiance du roi, ou les apparences de cette confiance ; et il faut conserver Kossuth, pour garder la confiance de la nation [2]. Le ministère s'usera dans ses efforts pour résoudre cette contradiction. Par la situation extraordinaire que, sous l'empire des circonstances, il a faite à Kossuth, il exaspère la crise ; grâce à la complaisance forcée de ses collègues, Kossuth a à sa disposition les deux plus puissants instruments d'agitation : la presse et la tribune ; et ses articles comme ses discours ont toute l'autorité des manifestations d'un ministre. Sa politique est inconciliable avec celle de ses collègues, et sa personne est intangible [3].

C'est sur la question italienne qu'éclata le conflit. La cour, depuis le début de la Révolution, avait beaucoup varié dans sa politique italienne. Suivant ses alternatives de courage et de faiblesse, de confiance et de résignation, suivant que le calme paraissait revenu dans la capitale et les provinces, ou qu'au contraire l'émeute se déchaînait à nouveau, elle s'était montrée plus exigeante ou plus accommodante. Un moment, elle était allée jusqu'à abandonner la Lombardie, jusqu'à promettre pour Venise une indépendance presque entière, si la Lombardie se chargeait d'une partie de la Dette autrichienne [4]. Mais alors Radetzky, renforcé d'une armée de réserve, reprend l'offensive, sort du quadrilatère où il s'était retiré, enlève Vicence. C'était un succès militaire, mais les conséquences morales en furent les plus importantes. L'armée d'Italie, après une période de revers, fêtait sa première victoire ; elle reprit confiance en elle-même. Radetzky venait de recevoir l'ordre de conclure un armistice, pour laisser aux négociations diplomatiques le temps d'aboutir. Il chargea un de ses généraux, le prince Félix Schwarzenberg, de porter à

1. Beksics, *Kémény Zs.*, 59.
2. Marczali, *A leguj. kor tört.*, 655.
3. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 656.
4. C'est le projet Hummelauer ; v. plus haut, p. 88.

Digitized by Google

Innsbruck ses protestations, et la promesse du succès prochain. Comme les insurgés rejetaient les propositions de l'Autriche, la cour se décida pour la guerre. Un manifeste du 1er juillet annonça sa résolution nouvelle.

Cette résolution rendait plus nécessaire que jamais l'exécution par la Hongrie de la convention d'Innsbruck, l'envoi à Radetzky des quarante mille hommes que Batthyány avait promis. La guerre d'Italie était impopulaire en Hongrie : les sympathies des Magyars allaient aux Italiens, qui combattaient pour la liberté et leur nationalité. Mais pour les hommes d'État hongrois, la question n'était pas là. En droit, — quoi que prétendissent les radicaux — la Pragmatique Sanction, base des lois de 1848, obligeait la Hongrie à défendre les possessions de son roi contre toute attaque. En fait, la nécessité politique ordonnait de démontrer à la cour que l'indépendance de la Hongrie n'était pas une menace pour la force et l'unité de la monarchie ; qu'à soutenir le ministère constitutionnel, à respecter et maintenir les lois de 1848, la dynastie ne compromettait pas ses propres intérêts. Le ministère, dans sa grande majorité, voulait tenir ses engagements ; mais, de nouveau, il se heurtait à Kossuth. Kossuth voyait, sitôt les renforts envoyés, le pays dégarni de troupes assailli par tous ses ennemis. Il ne refusait pas formellement d'exécuter la convention d'Innsbruck, mais ses conditions et ses réserves équivalaient à un refus. Il fallait dire oui ou dire non. Dire oui, envoyer les troupes promises, quelle que fût la situation du pays, c'était mettre de son côté le droit, et, sans doute, s'assurer l'appui de la cour. Dire non, conserver pour la défense de la Constitution toutes les forces hongroises, c'était au moins garder des chances de succès contre la réaction, qui n'était pas encore prête. Les ministres crurent pouvoir ne dire ni oui ni non, trouver un compromis. Par égard pour Kossuth, le discours du trône ne fit aucune allusion à la convention d'Innsbruck et se borna à constater que « la guerre durait toujours en Italie ». En revanche, le jour même de l'ouverture du Parlement, un communiqué officiel déclara : La Pragmatique Sanction, et, sur sa base, l'article 1848 : III § 2, obligent la Hongrie à prêter aide au souverain contre l'ennemi extérieur ; aussi, dès que l'ordre et le règne de la loi seront rétablis sur tout le territoire du royaume — y compris les pays annexes —, dès qu'ils y seront assurés et reconnus sans aucune arrière-pensée par le gouvernement autrichien, « en un mot, lorsque l'intégrité matérielle et morale de notre patrie et de la couronne de notre roi sera

Digitized by Google

mise en complète sûreté [1] », le ministère demandera au Parlement que toutes les forces régulières de la Hongrie qui ne seront pas nécessaires à la défense de l'ordre intérieur, de la paix, des droits et libertés de la nation, soient mises à la disposition du roi pour la lutte contre son ennemi extérieur. La paix qui sera conclue en Italie devra d'ailleurs sauvegarder, « en même temps que la dignité de Sa Majesté, les droits, libertés et vœux équitables de la nation italienne ». Ce n'était plus l'engagement d'Innsbruck, et Kossuth sembla prendre à tâche de grandir encore le mécontentement bien naturel de la cour. Le gouvernement demanda au Parlement le vote d'un crédit de 40 millions et du nombre de recrues nécessaires pour élever peu à peu l'armée au chiffre de 200.000 hommes : Kossuth, chargé de défendre le projet, se livra avant tout à une philippique contre les insurgés serbes, les rebelles croates, et plus encore le ministère de Vienne. Le souffle de l'aula [2] a balayé ce ministère [3], et son successeur ne pourra plus suivre pareille politique, sinon, « nous jetterions aux pieds de l'Autriche, qui subventionne les insurrections dans notre patrie, l'alliance violée par elle, et nous chercherions un autre allié plus fidèle ». Il espérait que « ces paroles seraient entendues à Vienne aussi ». On les entendit en effet et on les commenta à Vienne, et surtout à Innsbruck ; on remarqua que le vote avait eu lieu par acclamation, sur l'initiative de l'opposition ; et l'on douta que vraiment des renforts et des crédits ainsi sollicités et ainsi accordés fussent destinés au service de l'Autriche. — Quand il s'agit de faire insérer dans l'adresse la promesse de secours que contenait le communiqué du 4 juillet, Kossuth commença par proclamer hautement ses sympathies pour la cause des Italiens ; mais le sentiment, dit-il, doit céder à la politique ; pour obtenir l'aide de la cour contre les Croates, il faut l'aider contre les Italiens ; ce serait une faute de rappeler, comme le demande l'opposition, les troupes hongroises d'Italie ; car nous courrions risque de voir revenir en même temps les Croates, qui sont trois fois plus nombreux, et qui attaqueraient la Hongrie. Dans la chaleur du débat, il se laissa entraîner à des déclarations absolument contraires aux résolutions du cabinet : la Hongrie n'accordera son

1. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 654-5. Iranyi et Chassin, *Révol. de Hongrie*, II, 19-20.

2. L'*aula* est la salle des Actes de l'Université. En 1848, on désignait sous ce nom l'assemblée des étudiants révolutionnaires.

3. Pillersdorf.

Digitized by Google

secours à l'Autriche que si celle-ci reconnaît pour frontière la ligne de l'Adige, renonce à tout territoire au delà de ce fleuve, et promet pour ceux qu'elle conservera en deçà un régime constitutionnel. Pendant que l'opposition jubilait, les ministres étaient atterrés. En vain Deák et Eötvös essayaient de réparer ces fautes énormes, en vain Kossuth, pressé par ses collègues, se rétractait et arrachait à la Chambre le vote désiré : l'impression de ses paroles restait ineffaçable.

Il semblait d'ailleurs prendre plaisir à soulever arbitrairement les questions les plus épineuses, à y compromettre le ministère, à provoquer la cour. — Autant qu'à l'unité italienne, la Hongrie était sympathique à l'unité allemande. Elle avait avec l'Allemagne un adversaire commun, le slavisme ; elle voyait aussi dans une union intime de l'Autriche cisleithane et de l'Allemagne la meilleure garantie de son indépendance contre les entreprises de centralisation. Elle avait déjà envoyé à Francfort des représentants officiels, porteurs de déclaration d'amitié ; ce qui ne s'accordait qu'à moitié avec l'unité diplomatique de la monarchie. Puis l'opposition proposa de déclarer que, « si le gouvernement de Vienne se trouvait impliqué dans une guerre avec le pouvoir central de l'Allemagne au sujet de l'unité allemande, il n'aurait pas à compter sur l'appui de la Hongrie », et Kossuth, au nom du cabinet, qui ne l'y avait pas autorisé, se prononça pour cette proposition : faute capitale, que rien ne pouvait racheter. — Sous prétexte de conciliation envers l'opposition, il fit décider la création de bataillons nouveaux, qui recevraient une organisation nationale, et seraient le premier noyau d'une armée hongroise. — L'unité diplomatique, l'unité militaire, s'écroulaient sous ses coups ; si on laissait faire le gouvernement hongrois, que deviendrait la monarchie inséparable et indivisible de la Pragmatique Sanction ?

Tandis que Kossuth accumulait les provocations, le parti de la résistance à la Hongrie prenait à la cour une influence grandissante. Radetzky, continuant le cours de ses victoires, battait les Sardes à Custozza, rentrait en triomphateur dans Milan (7 août). L'énergie d'un seul général suffisait à maintenir dans le devoir cette armée où ne manquaient pas les régiments hongrois, et à l'entraîner de succès en succès. Pendant ce temps, dans le Banat, les troupes du gouvernement hongrois se laissaient infliger par les bandes improvisées des Serbes échec sur échec : quelle résistance pourraient-elles donc opposer à de vrais soldats, à une armée victorieuse ? La cour envisageait désormais avec plus de

Digitized by Google

confiance qu'en mars et avril l'issue d'un conflit. Victorieuse en Italie, maîtresse incontestée en Bohême depuis les journées de Prague, sûre de la majorité slave du Parlement autrichien, elle pouvait entreprendre de rétablir son autorité aussi en Hongrie. Esterházy avait tenu ses collègues au courant de ce changement de dispositions. Ferdinand, sur les instances du Parlement autrichien, était rentré à Vienne le 12 août. Le 14, arguant de ce que son éloignement avait pris fin, il retira au palatin ses pouvoirs extraordinaires. Il reprenait personnellement l'exercice de ses droits; cela signifiait, et nul n'en pouvait douter, qu'ils seraient exercés par son entourage réactionnaire et que le conflit approchait.

Les premières lois soumises à la sanction — loi militaire et loi de finances — furent repoussées par le roi. Batthyány et Deák, c'est-à-dire les membres du ministère les plus modérés, se rendirent à Vienne pour éclaircir la situation. Ils n'obtinrent même pas une audience : on les renvoya simplement à la lecture d'un rescrit royal adressé au palatin [1]. Le roi y proposait au cabinet hongrois d'ouvrir à Vienne des conférences entre ses deux gouvernements pour résoudre toutes les questions litigieuses entre l'Autriche et la Hongrie depuis la clôture de la dernière Diète de Presbourg; le ban y participerait, et serait préalablement rétabli dans ses dignités; tous préparatifs de guerre contre la Croatie seraient suspendus en Hongrie. C'était la remise en question de tout l'ordre légal établi en Hongrie depuis les lois d'avril. Pour formuler cette prétention, le roi s'appuyait, fait significatif, sur un mémoire du ministère autrichien.

Une imprudence de Batthyány avait fourni prétexte à cette intervention. En quittant Vienne après l'échec de ses conférences avec Jelačić, il avait jugé indispensable d'être fixé sur les véritables intentions du gouvernement autrichien, et il lui avait posé ces deux questions précises: reconnaissait-il la valeur des dispositions de la Pragmatique Sanction sur l'intégrité territoriale des pays auxquels elle s'applique? dans le conflit hongrois-croate, soutiendrait-il, comme le voulait la Pragmatique Sanction, les droits de la couronne de Hongrie? Le ministère autrichien avait répondu qu'il était décidé à assurer le respect de la Pragmatique Sanction dans toutes ses dispositions; mais que, les Croates s'en réclamant aussi bien que les Hongrois, il lui fallait, avant de se prononcer, étudier à fond la situation de droit et de fait [2]. Le

1. 31 août.
2. *Verhandl. des öst. Reichst.*, I, 416-7.

Digitized by Google

résultat de cette étude fut le mémoire communiqué au palatin le 31 août. Après avoir rappelé les longues relations politiques et économiques des deux États, les services rendus par l'Autriche à la Hongrie, l'histoire des concessions de mars et d'avril, et l'attitude hostile de la Hongrie depuis ce moment, il posait trois questions : les changements survenus depuis mars 1848 sont-ils conciliables avec la Pragmatique Sanction ? sont-ils favorables à la monarchie ou à ses parties ? le monarque était-il en droit de les concéder à une partie de la monarchie ? — Sur la première, l'institution du palatin, la création des ministères spéciaux du commerce, des finances, de la guerre, les tentatives faites pour donner à la Hongrie un ministère indépendant des affaires étrangères portent sans conteste atteinte à l'indivisibilité et à l'inséparabilité garanties dans la Pragmatique Sanction. Sur la seconde, les faits répondent d'eux-mêmes. Sur la troisième, l'empereur n'était pas en droit de modifier à lui seul les rapports créés par la Pragmatique Sanction; il était lié, avant le 15 mars, au consentement des États des provinces autrichiennes, après le 15 mars au consentement du peuple autrichien, puisque la Constitution autrichienne est antérieure en date aux nouvelles institutions de la Hongrie. L'intérêt de l'Europe exige que l'Autriche et la Hongrie restent réunies. Il est donc nécessaire de procéder à la revision des mesures prises depuis mars par le ministère hongrois, et de conclure une entente entre les gouvernements pour assurer l'unité de la monarchie et rétablir « une direction supérieure commune des affaires publiques [1] ».

Sur les arguments juridiques du mémoire, il n'y a pas un mot à perdre : c'est de la mauvaise chicane. Au point de vue strictement légal, la Pragmatique Sanction ne donnait au ministère autrichien aucun droit d'intervenir dans les affaires de la Hongrie. Mais derrière cette chicane se masque une vérité politique incontestable. Après les changements survenus depuis 1848 dans le régime politique des deux groupes de pays unis inséparablement et indivisiblement par la Pragmatique Sanction, il était nécessaire, en effet, de reviser, ou plutôt de déterminer exactement leurs rapports réciproques. L'absolutisme ayant disparu du gouvernement supérieur de la monarchie, il fallait régler, d'accord entre les deux États, les principes et les détails du système constitutionnel qui l'y remplacerait. C'était une question à résoudre ; mais elle ne pouvait pas être soulevée plus mal à propos, si l'on voulait sincèrement

1. Le texte complet du mémoire se trouve dans Helfert, *Revision des ung. Ausgleichs*, I, 157-70.

Digitized by Google

une entente. Le gouvernement hongrois ne pouvait, sans s'enlever son titre même, accepter une ingérence quelconque du ministère de Vienne dans les affaires hongroises ; il ne pouvait pas suspendre ses préparatifs contre Jelačić qui, lui, n'arrêterait pas les siens, car il n'avait pas obéi davantage en mai et en juin. Le rescrit royal n'était ni assez constitutionnel pour que le ministère pût l'accepter, ni assez franchement hostile pour que la responsabilité de la rupture retombât évidemment sur la cour.

Pour épuiser les ressources de la légalité, Batthyány fit appel à la représentation de la nation, au Parlement. Kossuth, le 4 septembre, proposa, au nom du gouvernement, d'adresser à l'Europe un manifeste pour lui exposer le droit de la Hongrie, d'élire une commission chargée de s'entendre avec les Croates, et d'envoyer au roi une députation pour lui porter les demandes du pays. Le jour même où cette députation, dans son audience à Schönbrunn, ne recueillait de l'empereur que des paroles vagues, les journaux d'Agram apportèrent à Vienne le texte d'un rescrit du 4 septembre, qui rétablissait Jelačić dans toutes ses dignités. Le ban avait exigé ce signe de faveur, pour raffermir son autorité qu'on commençait à discuter en Croatie, et la cour avait cédé, tout en désirant que la publication fût retardée de quelques jours, pour ne pas exaspérer la Hongrie. Le rescrit était d'apparence légaliste : l'empereur assurait Jelačić qu'il était assez convaincu de son patriotisme pour ne pas le croire capable de vouloir séparer de la couronne de Hongrie les parties annexes. Mais l'acte même était significatif : Batthyány donna sur le champ sa démission, et plusieurs membres de la députation se livrèrent à des manifestations révolutionnaires. Esterházy, le ministre *a latere*, avait déjà démissionné, de sorte que le gouvernement se trouvait sans contact avec la cour. Ses délégués n'avaient pas été reçus par le roi ; ils n'avaient pas été consultés sur la réponse à faire à la députation du Parlement. « La députation », dit son président, « n'a pas pu découvrir quels sont désormais les conseillers du roi dans les affaires hongroises »[1].

Batthyány et ses amis n'avaient cependant pas perdu tout espoir. Ils croyaient pouvoir cette fois se débarrasser de Kossuth, constituer un ministère homogène, offrir ainsi des garanties à la cour et s'entendre avec elle. Mais elle ne distinguait plus, si même elle avait jamais distingué, entre leur loyalisme et les visées révolutionnaires de Kossuth. Pourtant, elle ne voulait pas encore

1. Konyi, *Deák*, II, 117.

Digitized by Google

pousser les choses à l'extrême. Sa politique était d'obtenir de la Hongrie, sans violences, les concessions indiquées dans le mémoire autrichien. Mais la défiance qu'elle inspirait était si profonde, sa maladresse si grande, que toutes les mesures qu'elle prenait tournaient contre elle. Le palatin essaya de profiter de la démission du ministère pour prendre à lui seul l'exercice du pouvoir exécutif, sans doute au profit de la cour. Mais toute la Chambre protesta contre cette violation des principes parlementaires : Kossuth reprit sa démission et s'arrogea aussitôt une sorte de dictature. Il fit décider immédiatement une émission de papier-monnaie hongrois, l'organisation d'une armée nationale, l'autorisation pour les soldats de ligne d'entrer dans cette armée ; de plus, la promulgation immédiate de ces lois, sans attendre la sanction du roi. C'était la première mesure véritablement anticonstitutionnelle, le premier acte révolutionnaire.

Le palatin s'excusa, et la Chambre lui vota sa confiance. Il proposa à Vienne Batthyány comme chef du nouveau ministère. C'était le seul nom acceptable à la fois pour la cour et pour la Hongrie. Mais Batthyány exigeait, avant tout, qu'il fût fait défense à Jelačić d'attaquer la Hongrie. et Jelačić à ce moment même envahissait le territoire hongrois. La cour, gênée, incertaine, adopta la politique de tergiversation. Batthyány, ne pouvant obtenir de réponse à ses demandes, démissionna de nouveau, reprit encore sa démission, resta, en droit, seul ministre hongrois pendant quinze jours, jusqu'au 27 septembre. Mais la sollicitude suspecte de Kossuth l'avait déjà, malgré ses protestations et celles de Deák, flanqué d'une commission parlementaire de six membres qui devait l'assister jusqu'à la constitution définitive d'un ministère. Cette commission est l'origine du comité de défense, qui fut le gouvernement révolutionnaire de la Hongrie.

La situation du pays à ce moment était à désespérer les plus courageux. Kossuth n'exagérait pas en s'écriant : « Nous sommes attaqués de huit côtés à la fois. » Dans la Haute-Hongrie les Slovaques, en Transylvanie les Roumains, se soulevaient à la voix de chefs nationaux ou d'officiers impériaux ; dans le Banat, les hostilités se poursuivaient de plus en plus atroces entre Serbes et Hongrois. Jelačić, avec quarante mille hommes, marchait sur Pest, et les officiers impériaux de l'armée qui devait l'arrêter déclaraient que, liés envers le roi par le même serment que lui, ils ne voulaient pas le combattre. La nation était abandonnée par son chef légal : le palatin avait en vain essayé d'amener le ban à

Digitized by Google

une entrevue sur un vapeur au milieu du lac Balaton ; les officiers croates avaient craint que « la force de la vapeur ne l'emportât sur le sauf-conduit de l'archiduc » [1]. Le palatin, ne pouvant pas traiter et ne voulant pas combattre, s'enfuit à la dérobée à Vienne, y remit sa démission au roi, et se retira dans ses terres d'Allemagne, flétri par la Chambre hongroise, victime en réalité à plaindre d'une situation fausse. Széchenyi était devenu fou, en voyant sombrer l'œuvre de toute sa vie : il avait voulu la renaissance de la Hongrie par le développement des forces du pays, mais dans l'union séculaire avec l'Autriche, par l'entente avec la dynastie ; maintenant, il s'accusait d'avoir déchaîné la révolution, attiré le malheur sur sa patrie. Eötvös, prévoyant une catastrophe, passait en Allemagne. Deák, plus calme et plus ferme, ne voyait pas moins en noir l'avenir de son pays. La cour exige, disait-il [2], le sacrifice de ce qui est essentiel à notre indépendance nationale et à notre liberté constitutionnelle. Prétendre résister par la révolution, entrer en hostilité déclarée contre le roi, c'est folie chez nous. Depuis longtemps, je voyais le parti qui travaille à détruire notre liberté et notre nationalité appuyé involontairement par un autre parti qui poussait à des actes révolutionnaires ; celui-ci n'aperçoit-il pas aujourd'hui combien faux étaient ses calculs? L'avenir est impossible à prévoir ; mais il est sûrement gros de grands dangers.

Cependant Kossuth, que Deák désignait ainsi sans le nommer, prenait toutes ses mesures en vue de cette révolution qu'il avait provoquée. A sa demande l'assemblée votait l'organisation effective de l'armée nationale ; elle accordait aux anciens propriétaires de corvées des avances sur l'indemnité qui leur avait été promise, et, en même temps, abolissait les derniers restes de charges féodales, rattachait ainsi à la cause de la Révolution les nobles comme les paysans ; elle décidait, le 15 septembre, l'envoi d'une députation au Parlement autrichien. C'est un des moyens d'action de la camarilla, dit Kossuth [3], que de semer la discorde entre les peuples de l'Autriche et ceux de la Hongrie. Pour combattre cette manœuvre, il convient d'envoyer au Parlement autrichien une délégation du Parlement hongrois : elle lui affirmera que ces manœuvres n'ont pas réussi à détruire en Hongrie la sympathie pour les peuples autrichiens ; elle exposera que le

1. Iranyi et Chassin, *Révol. de Hongrie*, II, 87.
2. Konyi, *Deák*, II, 128-9.
3. Konyi, *Deák*, II, 124.

Digitized by Google

succès de la réaction en Hongrie serait mortel pour la jeune liberté autrichienne ; elle proposera la garantie réciproque de la liberté et du constitutionnalisme dans les deux pays, déclarant que, dans toutes les questions où le voisinage, l'amitié, la communauté de souverain établiront des rencontres d'intérêts, la Hongrie est prête à une entente cordiale, de nation libre à nation libre, sur la base de la Constitution, de la justice et de la liberté.

Le Parlement autrichien devenait ainsi l'arbitre du sort de la Hongrie et de la monarchie entière. C'était la première grande question politique qu'il fût appelé à résoudre, et il était mal préparé à le faire. D'autres questions jusqu'alors l'avaient occupé : questions sociales et questions nationales. Dans les campagnes, les élections s'étaient faites uniquement sur le programme de la suppression des charges féodales. Les paysans avaient cessé, dès la Révolution, de payer leurs redevances ; ils voulaient désormais faire consacrer légalement leur libération. Ils n'avaient donné leur confiance qu'à leurs pairs : le quart des députés étaient des paysans, et l'assemblée ne comptait qu'un représentant de l'aristocratie autrichienne, le comte François Stadion, l'ancien gouverneur de la Galicie, l'inventeur des Ruthènes, comme disaient les Polonais, qui devait son élection précisément à la haine des seigneurs polonais. Les paysans venaient justement de faire résoudre à leur avantage la question des droits féodaux (7 septembre). Sur toute autre, ils étaient incapables d'une opinion personnelle, à la merci des orateurs qui parvenaient à les émouvoir ; et c'était l'appel au sentiment national qui seul pouvait les émouvoir. La question des nationalités s'était posée dès la première séance, par la présence dans l'assemblée de ces paysans mêmes, qui ignoraient l'allemand, et qui, députés autrichiens, prétendaient participer pourtant aux débats, et demandaient qu'on les leur traduisît. Ils détruisaient, du même coup, la fiction absolutiste d'une Autriche allemande. Les radicaux allemands prétendaient la restaurer officiellement, et unir intimement l'Autriche à l'Allemagne nouvelle ; les Tchèques combattaient avec ardeur pour le programme de Palacký, et se trouvaient rapprochés du ministère par la haine commune du radicalisme allemand ; les Polonais oscillaient, portés par le sentiment national vers les Tchèques, par sympathie politique vers les Allemands. Quelques députés modérés qui siégeaient au centre, Allemands non radicaux, Autrichiens avant tout, conservateurs honteux, s'offraient à soutenir de leur vote le ministère, quel qu'il fût.

Digitized by Google

Ce sont les mobiles nationaux qui expliquent le vote du Parlement dans la question hongroise. Par 186 voix contre 108, après une discussion longue, vive et parfois troublée, il décida, considérant qu'il était une assemblée constituante, et que les affaires des pays qui n'y étaient pas représentés ressortissaient exclusivement au ministère, de ne pas faire, en faveur de la délégation hongroise, d'exception à son règlement, qui prohibait l'admission de députations. Au nom de la gauche, Brestel avait dit : notre sort est lié à celui de la Hongrie ; notre intérêt le plus égoïste nous commande d'écouter ce que la députation a à nous dire ; et Löhner : ce qu'on oppose aujourd'hui aux concessions faites en mars, c'est l'ancien droit public féodal ; nous ne sommes pas, à ce point de vue, dans une autre situation que les Hongrois, et l'on pourra, si nous les abandonnons, nous appliquer la même méthode. Pour la droite, Brauner, Trojan, Klaudy répétaient : c'est la Hongrie qui s'est séparée de nous ; maintenant, elle se souvient que nous avons été unis, mais vient-elle pour reprendre sa place parmi nous ? La passion et la rancune nationales étouffaient la perspicacité politique. Rieger prononça un discours « aussi admirable que malencontreux »[1], plein de cette violente ironie qui exaspérait ses adversaires : pour les Tchèques, c'était une question d'amour-propre autant que d'intérêt d'humilier la Hongrie, de nier sa souveraineté. Bach, au nom du ministère, donna lecture du mémoire qui avait suscité le conflit, et formula le programme du gouvernement : puisque la Hongrie a cessé, depuis mars, d'être le seul pays constitutionnel de la monarchie, il n'y a pas de raison pour que « le même lien constitutionnel n'unisse pas tous les peuples ». Le ministère est tout prêt à une entente, mais il ne peut prendre comme point de départ que l'égalité nationale, qui est le principe de sa politique. Pour le moment, le ministère hongrois est en formation ; la délégation n'apporte aucun programme précis d'entente ; il n'y a donc pas lieu de la recevoir. En applaudissant ces sophismes parce qu'ils donnaient des prétextes à leurs rancunes, les Tchèques et leurs alliés montraient peu d'esprit politique. Avec Kossuth et son parti, sans doute, aveuglés par la passion nationale, aucune entente n'était possible. Mais une manifestation du Parlement autrichien en faveur de la Hongrie eût pu encore arrêter la cour et l'intimider ; elle eût pu redonner aux modérés, qui étaient la majorité en Hongrie, du courage et de l'influence, et préparer une solution pacifique d'un conflit qui devait devenir

1. Denis, *o. c.*, II, 332.

Digitized by Google

mortel à la liberté de l'Autriche comme de la Hongrie. La députation repoussée quitta Vienne, non sans avoir fraternisé avec le parti radical, et renoué avec lui des relations qui devaient bientôt produire leurs résultats.

Tandis que les ministres enlevaient le vote du Parlement, la cour achevait d'arrêter son plan d'action. Depuis le retour à Vienne, de nombreuses conférences avaient été tenues avec des Hongrois fidèles. Elles n'allaient pas sans quelque danger, tant étaient en éveil les soupçons du parti de Kossuth. Les magnats ne pouvaient se rendre à Vienne que sous des déguisements, se rencontrer avec des membres de la dynastie qu'avec les plus grandes précautions, la nuit, dans le parc de Schönbrunn. Le programme adopté consistait à envoyer en Hongrie un commissaire extraordinaire et plénipotentiaire pour pacifier le pays, dicter la loi aux Hongrois et aux Croates, et rétablir les rapports de la Hongrie avec l'Autriche à peu près sur la base de l'ancien régime [1]. Le comte Lamberg accepta ce poste peu enviable et le commandement supérieur de toutes les troupes en Hongrie. Sa mission devait être tenue secrète; mais, par une indiscrétion, on en connut l'objet à Pest avant son arrivée. La teneur des rescrits dont il était porteur, le choix qu'on avait fait de sa personne, sa conduite, montrent que l'on était loin, à ce moment, d'un attentat à l'existence même de la Hongrie, tel qu'il fut commis quelques mois plus tard. Les rescrits nommaient président du conseil le baron Vay, le plus libéral des conservateurs, ami d'Apponyi, et lieutenant royal en Hongrie un autre conservateur, l'ancien grand juge Georges Majláth ; prorogeaient le Parlement jusqu'au 1er décembre ; chargeaient Lamberg de rétablir la paix du pays, et l'union séculaire avec le reste de la monarchie, sur la base de la Pragmatique Sanction. La nomination du commissaire royal, n'étant pas contresignée, était illégale ; mais sa personne même offrait des garanties à la Hongrie. Hongrois et patriote, il avait pris part, dans les rangs des conservateurs, aux luttes politiques d'avant 1848. Son premier acte fut un hommage aux lois existantes : il se dirigea vers Pest, pour faire régulariser sa nomination par le contreseing de Batthyány, qui assurait l'expédition des affaires courantes. Batthyány et ses amis étaient d'accord pour lui faciliter la tâche, car ils jugeaient que sa mission était plutôt favorable à la Hongrie, et dirigée contre les Croates. Par une fatale méprise, Lamberg et Batthyány se man-

1. Ce récit suit celui de Marczali, *A legúj. kor tört.*, 678-81, qui se fonde lui-même sur les indications d'un homme d'État initié à tous ces événements.

Digitized by Google

quèrent. Cependant la Chambre, dominée par les radicaux, et qui venait d'apprendre que Jelačić était à quinze lieues de Pest, interdit aux troupes d'obéir à Lamberg, et à Lamberg de prendre le commandement, sous peine d'être déclaré traître à la Constitution. Rencontré sur le pont du Danube par une bande furieuse, Lamberg fut assommé et son corps terriblement mutilé. Le Parlement chassa de la salle des séances les assassins qui venaient s'y glorifier, et décréta la punition des coupables. Les regrets de la plupart des députés étaient sûrement sincères. Ce meurtre rendait la situation inextricable, la paix impossible. La Hongrie se trouvait désormais en pleine révolution. Déjà, en l'absence d'un ministère régulier, c'était à la commission de défense que Kossuth avait fait confier l'exécution des décrets contre Lamberg. Créée pour soutenir le gouvernement, elle se substituait à lui, donnant à la Hongrie son comité de salut public [1].

A la nouvelle de l'assassinat, Batthyány était accouru à Vienne pour s'entremettre encore en faveur de son pays, et essayer d'empêcher des résolutions extrêmes. Mais il était trop tard ; on lui demanda son contreseing pour la nomination de son successeur, Vay, et pour celle d'un nouveau ministre *a latere*, le comte Recsey, général hongrois qui vivait en retraite à Vienne. Batthyány refusa cette seconde signature, car le droit de proposer les ministres appartenait au président du conseil ; la cour passa outre. Recsey, nommé président du conseil *ad hoc*, sans contreseing, contresigna lui-même le manifeste du 3 octobre, déclaration de guerre à la Hongrie. Le Parlement était dissous, ses résolutions non sanctionnées proclamées illégales et nulles ; le pays mis en état de siège, et le cours de la vie constitutionnelle suspendu ; Jelačić nommé commandant en chef de toutes les troupes régulières et irrégulières en Hongrie et Transylvanie, et commissaire extraordinaire muni des pleins pouvoirs du roi. Plus tard, disait le manifeste, on règlerait, avec le concours des représentants de tous les peuples, les rapports des diverses parties de la monarchie sur la base de l'unité de direction pour les intérêts communs et de l'égalité des nationalités. Ce n'étaient donc plus seulement les conquêtes de mars, c'était tout l'État historique hongrois qui était menacé : la nomination comme commissaire royal de Jelačić, un rebelle, l'attestait clairement. Tandis que Batthyány, convaincu désormais de

1. Marczali, *A legúj kor tört.*, 681.

Digitized by Google

l'échec de sa politique [1], se retirait dans ses terres, la Chambre hongroise, sur la proposition de Kossuth, déclara que le manifeste n'était pas l'expression de la volonté du roi, mit Jelačić hors la loi, décréta d'accusation Recsey, confia, en l'absence d'un ministère, le pouvoir exécutif au comité de défense, et en nomma Kossuth le président. C'était le début de la dernière phase de la Révolution hongroise.

Le gouvernement autrichien n'avait plus d'égards à conserver. Latour délia toutes les troupes impériales stationnées en Hongrie du serment qu'elles avaient prêté au gouvernement hongrois, et envoya à Jelačić toutes les forces dont il disposait. Le peuple de Vienne, revenu depuis les incidents de septembre à ses sympathies pour la Hongrie, s'opposa par la force au départ d'un régiment de grenadiers : l'insurrection, victorieuse dans les faubourgs, reflua sur la ville, se porta sur le ministère de la guerre, réclamant à grands cris la tête du ministre agent de la camarilla. Latour, découvert par elle, fut maltraité, malgré la courageuse intervention de quelques députés, puis pendu à un réverbère, et son cadavre encore affreusement mutilé. La foule acheva son triomphe en forçant et en pillant l'arsenal impérial. Pendant ce temps, le Parlement, réuni en hâte, mais réduit par la désertion de presque toute la droite à la gauche radicale allemande et aux démocrates polonais, réclamait dans une adresse à l'empereur une amnistie générale, un ministère populaire, et surtout le retrait des manifestes « absolutistes » du 30 octobre, c'est-à-dire la reconnaissance à nouveau de la souveraineté du Parlement hongrois. Tard dans la soirée, l'adresse fut portée à Schönbrunn : l'empereur promit de l'examiner attentivement. Pendant que le Parlement croyait ainsi tout sauvé, la fuite s'organisait : le lendemain matin, à la première heure, la famille impériale et la cour quittèrent Schönbrunn (7 octobre) ; le 14, elles s'installaient à Olmütz, qui allait devenir pour quelques mois la capitale politique de l'Autriche.

Cette fuite, ou plutôt cet enlèvement et le choix de cette résidence, c'était le commencement de l'exécution du plan de Windischgrätz. Il voyait enfin le moment venu d'accomplir sa mission

1. Szögyény, qui le rencontra le 29 septembre, sur la route de Vienne, a noté une conversation qui éclaire d'un jour intéressant ses sentiments à ce moment, *Emlékiratai*, 93-5. « Tant qu'on n'aura pas mis à une douzaine de ces gens (les députés) la tête devant les pieds, il n'y aura dans ce pays ni ordre ni repos. »

Digitized by Google

providentielle [1]. Dès qu'il connut le départ de la cour, il prit ses mesures pour marcher sur Vienne ; en même temps, il envoyait à l'empereur l'avis de n'entrer en aucune espèce de négociations avec le Parlement, et d'appeler de Vienne, pour s'entourer de ses conseils, le prince Félix Schwarzenberg, son beau-frère. Il fallait rompre entièrement avec la Révolution et, pour bien souligner la rupture, dissoudre le Parlement. Depuis longtemps cette assemblée s'était attiré la haine de l'armée : ne venait-elle pas de se souiller encore du sang de Latour, comme sur celle de Pest retombait le sang de Lamberg ? On ne discutait pas les avis de Windischgrätz et le manifeste de dissolution était déjà imprimé [2]. Mais Stadion, qui avait rejoint la cour dans sa fuite, prêchait au contraire l'entente avec le Parlement. Les députés de la droite et du centre, réunis à Prague, délibéraient sur les moyens d'assurer la durée de la Constituante [3]. Stadion et les ministres les approuvaient. La réunion délégua à Olmütz deux de ses membres : ils y lurent, le 16 octobre, un manifeste impérial qui donnait à Windischgrätz, promu en même temps maréchal et investi du commandement de toutes les armées impériales excepté celle d'Italie, pleins pouvoirs pour marcher sur Vienne, mettre un terme à l'anarchie qui s'y étalait, « à ce régime de terreur dont il n'y a qu'un exemple dans l'histoire », et rétablir la paix dans la monarchie ; après quoi les ministres procéderaient, d'accord avec le Parlement, à l'élaboration des lois nécessaires à la conciliation de la liberté et de l'ordre. Mais les députés voulaient des assurances plus précises, la promesse que le Parlement « indissoluble » serait réuni dans le plus bref délai possible : c'était, disaient-ils, le seul moyen de sauver l'État dans les difficultés présentes [4]. Les pouvoirs extraordinaires confiés à Windischgrätz irritaient même les plus modérés. La cour céda ; un nouveau manifeste, beaucoup plus conciliant, parut le 19 octobre [5]. Restait à trouver un siège pour

1. Il est important, pour l'intelligence exacte de la Révolution, de comprendre au juste comment la contre-révolution militaire a été préparée. Les renseignements essentiels se trouvent : pour l'influence de Windischgrätz et ses pouvoirs, dans Helfert, *Gesch. Oest.* I, 75, 79; III, 349-52, et note n° 331 ; pour l'idée qu'il se fait de sa mission, dans Helfert, *Gesch. Oest.*, IV, 117-8, et Beer, *Kübeck u. Metternich*, 39.

2. Helfert, dans *Osvěta*, 1890, II, 722; cf. Springer, *Gesch. Oest.* II, 588. Hübner, *Ein Jahr meines Lebens*, 236, 238, 244.

3. Černý, *Boj za právo*, 426.

4. Černý, *Boj za právo*, 438.

5. Černý, *Boj za právo*, 439.

Digitized by Google

le Parlement. Palacký proposa la petite ville de Kremsier, en Moravie, qui par son isolement et son calme, contrastait heureusement avec Vienne. Le Parlement y fut convoqué pour le 15 novembre.

Cependant Windischgrätz préparait avec lenteur et méthode le siège de Vienne. Comme en juin à Prague, il ne lui suffisait pas de reprendre la ville, mais il voulait l'humilier, écraser à jamais l'hydre révolutionnaire, faire apparaître l'armée comme le restaurateur de l'ordre moral et social. Aux députés qui cherchèrent par des pourparlers à éviter l'effusion de sang, il opposa une formule qui lui était chère : « Je ne négocie pas avec des rebelles. » Le gouvernement allemand, à la demande de l'assemblée de Francfort, envoya deux commissaires pour examiner l'opportunité d'une médiation de l'Empire entre le gouvernement et le peuple autrichien ; ils furent, par Windischgrätz comme à Olmütz, reçus poliment, et poliment éconduits : l'Autriche ne voulait pas qu'on se mêlât de ses affaires. Ainsi la lutte se trouva circonscrite entre l'armée impériale et la capitale révoltée. Était-elle même révoltée ? Une grande partie de la population ne demandait qu'à se soumettre ; la résistance n'était guère entretenue que par les étudiants et le prolétariat ; sans la lenteur calculée de Windischgrätz, il n'y eût peut-être pas eu de sang versé. Les Hongrois hésitèrent longtemps, par scrupule légal, à franchir la frontière de leur pays, de sorte qu'ils se portèrent trop tard au secours de Vienne : ils furent arrêtées par Jelačić, qui avait rejoint Windischgrätz. Vienne, occupée par les troupes impériales le 31 octobre, fut mise en état de siège, et les représailles commencèrent. Elles frappèrent surtout les soldats impériaux déserteurs et les journalistes radicaux. L'exemple le plus démonstratif fut fait sur Robert Blum, le député démocrate allemand, que la gauche du Parlement de Francfort avait, avec trois collègues, envoyé porter à Vienne ses encouragements. Il se croyait inviolable, puisque le Parlement avait conféré l'immunité à ses membres. Windischgrätz voulait se borner à l'expulser, pour ne pas susciter de difficultés diplomatiques au futur ministère de Schwarzenberg ; mais Schwarzenberg lui-même conseilla de ne tenir aucun compte de cette prétendue immunité, de la considérer comme sans valeur pour l'Autriche [1], et Blum, condamné à mort par un conseil de guerre, fut fusillé. Ce défi à l'Allemagne révolutionnaire inaugurait la nouvelle politique de l'Autriche.

1. Arneth, *Schmerling*, 227-8. Hübner, *Ein Jahr meines Lebens*, 288.

Digitized by Google

Le soulèvement de Vienne, en mars, avait déchaîné la révolution dans toutes les parties de la monarchie.. La restauration par la force de l'autorité impériale dans la capitale rebelle marqua l'achèvement de la reconquête de l'Autriche cisleithane, et ouvrit la période de la lutte à mort contre la Révolution en Hongrie.

III

Vienne soumise et la guerre déclarée à la Hongrie, la cour peut démasquer ses vrais desseins, rompre complètement avec le système suivi depuis la Révolution. Elle poursuit désormais ouvertement son double but : la restauration de l'Autriche dynastique, et l'achèvement de l'Autriche une.

Un nouveau ministère fut tout d'abord constitué. Il se présenta le 27 novembre devant le Parlement à Kremsier. Trois noms le caractérisaient : Schwarzenberg, Stadion et Bach. Ils représentaient trois écoles politiques : Schwarzenberg, le diplomate militaire, élève de Metternich ; Stadion, l'ancien gouverneur de Trieste et de Galicie, type d'administrateur autrichien, tous deux appartenant à la plus haute aristocratie ; Bach, l'avocat roturier, l'un des chefs de la Révolution en Mars. Celui-ci ne voyait dans la monarchie que Vienne ; Stadion connaissait surtout les provinces : Schwarzenberg n'avait vécu en Autriche que des semaines ou des mois, ignorait tout de l'intérieur, ne considérait que l'extérieur. Ces trois hommes si différents s'étaient mis d'accord sur un programme, et, instruits par les dissensions intestines de leurs prédécesseurs, avaient résolu d'affirmer en toute occasion leur solidarité [1]. Sur toutes les questions du moment, leur déclaration indiquait les grandes lignes d'une politique bien arrêtée. Le ministère veut une Autriche constitutionnelle, libre et forte, fondée sur le droit égal et le développement sans obstacles des diverses nationalités, avec le lien commun d'un fort pouvoir central. Les peuples du royaume lombard-vénitien trouveront, après la conclusion de la paix, dans une union organique avec cette Autriche constitutionnelle, la plus sûre garantie de leur nationalité. Les peuples de la Hongrie se sont soulevés, au nom de l'égalité nationale, contre un parti « dont le but dernier est le bouleversement total et la séparation d'avec l'Autriche » : ils demandent le maintien de la monarchie et la garantie de leur

1. *Verh. des öst. Reichtags*, IV, 15.

Digitized by Google

nationalité ; leur cause est juste ; « le ministère les soutiendra par tous les moyens dont il dispose ». Son but est « l'établissement d'un nouveau lien qui unisse en un grand corps d'État tous les pays et toutes les races de la monarchie... Le maintien de l'unité de l'État autrichien est un besoin pour l'Allemagne comme pour l'Europe... Lorsque l'Autriche rajeunie et l'Allemagne rajeunie auront pris figure nouvelle et qui puisse durer, il sera possible de déterminer la forme politique de leurs rapports réciproques. Jusque là, l'Autriche continuera à remplir fidèlement ses devoirs fédéraux. »[1] — Les phrases constitutionnelles et les promesses d'égalité nationale masquent mal, dans ce document, le programme de la vieille politique autrichienne : unité absolue à l'intérieur, hégémonie en Italie et en Allemagne. Cette déclaration frappe par son assurance, sa hauteur, sa fierté, surtout si on les compare aux forces réelles dont la monarchie disposait à ce moment. Mais c'est tout le système de Schwarzenberg : moins ses ressources sont grandes, plus son audace s'étale ; il provoque son adversaire pour lui en imposer. Usé par des aventures de toute sorte, il cherchait à ranimer par des parties dangereuses ses nerfs émoussés ; dans ces jeux violents, « il aimait encore moins le gain que le risque »[2]. La violence lui plaisait pour elle-même ; l'armée était le dernier mot de sa politique.

Mais il manquait encore à l'armée un chef suprême, à la monarchie un véritable empereur. Le 2 décembre, le Parlement, convoqué subitement en séance extraordinaire, apprenait, de la bouche de Schwarzenberg, que, le matin même, Ferdinand I[er] avait abdiqué, François-Charles renoncé à la couronne, et François-Joseph I[er] pris possession du trône impérial. Dans l'impossibilité physique où se trouvait Ferdinand d'exercer le pouvoir, son entourage, sa femme en particulier avait pensé souvent à le faire abdiquer[3] ; mais Windischgrätz, consulté, avait recommandé de réserver cet acte pour un moment opportun. Ce moment était arrivé ; la nouvelle politique qu'inaugurait Schwarzenberg avait besoin d'un empereur à montrer aux soldats et au peuple[4], et d'un empereur dégagé de toute compromission, libre de toute parole donnée dans les graves questions politiques qui restaient à résoudre. François-Charles était trop semblable à son frère, il avait été

1. *Verh. des öst. Reichst*, IV, 13-4.
2. Denis, *o. c.* II, 339.
3. Hübner, *Ein Jahr meines Lebens*, 319, d'après un récit de Metternich.
4. Cf. Helfert, dans *Osvěta*, 1891, II, 1061.

Digitized by Google

trop mêlé à son règne pour convenir à ce rôle ; François-Joseph, majeur de dix-huit ans depuis quelques mois à peine [1], sans passé, sans attaches gênantes, était l'empereur du nouveau système. Le ministère proclamait ce principe faux et dangereux, que la parole d'un souverain ne lie que lui et non ses sucesseurs. Avec Ferdinand disparaissaient ainsi les promesses de mars et de mai, la sanction des lois hongroises d'avril. François-Joseph, en prenant le pouvoir, se déclarait résolu à maintenir un régime constitutionnel ; mais il le faisait de son propre mouvement, « par suite de sa propre conviction [2] », il était maître de fixer les limites de ses concessions. D'un mot, il dissipa le rêve de souveraineté dont se berçait le Parlement autrichien : à la députation qui vint lui présenter les vœux de l'assemblée, il exprima l'espoir que la Constitution pourrait être bientôt soumise à son examen et à sa sanction. — Le manifeste impérial reproduisit, en plus bref, les indications politiques de la déclaration ministérielle, et annonça l'intention d'unir « tous les pays et toutes les races de la monarchie en un grand corps d'État ». C'était la guerre déclarée à toute trace de dualisme, à tout le droit historique hongrois, l'affirmation de la volonté de réduire la Hongrie au rang d'une province autrichienne semblable à toutes les autres. Pour faire une pareille politique, il fallait un souverain que ne liassent ni le serment prêté ni la sanction donnée aux lois nouvelles : c'était en vue de la Hongrie surtout que s'était faite l'abdication. Les magnats hongrois les plus loyalistes, comprenant que leur place n'était plus à la cour, s'en éloignèrent successivement.

Parmi les personnages qui devaient assister à la cérémonie de l'abdication, — où ne figurèrent, avec la famille impériale, que les ministres, Windischgrätz, Jelačić, et les dignitaires de cour les plus indispensables, — on avait songé à comprendre le président du Parlement autrichien. Mais le Parlement, dès sa réunion à Kremsier, avait, par la négligence des Tchèques, réélu pour son président Smolka. Smolka avait été le président des journées d'octobre. Loin de s'être associé au meurtre de Latour, il avait cherché à le sauver au péril de sa vie. Pour la cour, les ministres, l'armée, il n'en était pas moins un révolutionnaire et un assassin. « L'homme », dit Helfert, sous-secrétaire d'État, bien placé pour savoir [3], « qui avait présidé les séances d'octobre... ne paraissait

1. Né le 18 août 1830.
2. Manifeste du 2 décembre 1848, *Verh. des öst. Reichstags*, IV, 56.
3. Helfert, *Gesch. Oest.*, III, 354.

Digitized by Google

pas apte à être introduit dans le cercle le plus étroit d'un événement de la famille impériale. » Que l'abdication et l'avènement d'un nouvel empereur, actes qui touchaient à tout le droit public de la monarchie, qui étaient si gros de conséquences politiques, ne fussent plus qu'un « événement de la famille impériale », cela montre quel chemin avait été parcouru en quelques semaines, et combien l'ancienne conception dynastique avait repris de puissance et d'audace.

Les deux questions les plus importantes à règler étaient pour Schwarzenberg les questions étrangères allemande et italienne. Mais, avant de les aborder, il fallait avoir établi l'ordre à l'intérieur de la monarchie, en avoir fini avec la Hongrie.

Depuis le 10 octobre, le gouvernement révolutionnaire fonctionnait à Pest, avec le comité de défense et son président Kossuth. Mais, ni dans le pays, ni dans le Parlement, l'esprit révolutionnaire ne dominait. Le comité, pour ne pas augmenter ses embarras, était forcé de soutenir la fiction du roi prisonnier de la camarilla, et d'agir sous la réserve de sa sanction et de ses droits : c'était le seul moyen de garder les meilleures troupes de l'armée hongroise, les régiments autrichiens qu'au mois d'avril un ordre du roi avait placés sous l'autorité du ministère hongrois, et qui avaient prêté serment à la Constitution. Depuis, des instructions secrètes, puis des ordres publics et clairs, les avaient déliés de ce serment. Certains corps avaient obéi au dernier ordre reçu ; dans le Banat et en Transylvanie, ils avaient, presque sur le champ de bataille, passé à l'ennemi qu'ils venaient de combattre. D'autres, perdus parmi tant de serments contradictoires, étaient restés fidèles au premier prêté ; mais ils n'auraient pas servi une révolution. Dans le Parlement, Kossuth et son parti n'étaient qu'une faible minorité ; mais ils dominaient l'assemblée terrorisée. Personne en Hongrie ne voulait la guerre ; on la voulut moins encore après que la chute de Vienne eut visiblement empiré la situation du pays. Kossuth, autant que Batthyány, cherchait, en octobre et en novembre, par des intermédiaires, à préparer une transaction : il eût suffi, pour la conclure, de la garantie que la Constitution hongroise ne serait pas abolie, que le pays conserverait son existence, son individualité. Mais la cour ne voulait plus de transaction.

Deux politiques vis-à-vis de la Hongrie luttent pendant toute cette période. Windischgrätz représente l'une. Nommé à la place de Jelačić commissaire plénipotentiaire et commandant en chef en Hongrie, il n'en voulait pas au pays, mais aux rebelles, à Kossuth

Digitized by Google

et à sa bande : d'ailleurs, il traçait très large le cercle des rebelles, et Batthyány lui était peut-être plus odieux que Kossuth. Il entendait traiter la Hongrie comme il avait traité Vienne et Prague, la contraindre à une reddition à merci, la courber devant le roi qu'elle avait offensé. Ensuite, il ne resterait qu'à y rétablir le régime de 1847, en fortifiant les garanties de l'unité de la monarchie. Légitimiste et aristocrate avant tout, il ne pouvait pas plus considérer la Hongrie que la Bohême comme des provinces ; il ne pouvait pas admettre que la noblesse, la propriété foncière, ne fût pas naturellement appelée à gouverner l'État : de là sa sympathie pour l'ancienne Constitution ; toute atteinte au droit historique, toute reconstruction suivant des théories, qu'elles fussent absolutistes ou libérales, ne pouvait aboutir qu'à la démocratie, et par là à l'anarchie. Très influençable, il était complètement mené par les hommes d'État conservateurs hongrois, qui rentraient à sa suite dans le pays, très supérieurs en intelligence au maréchal, très dévoués à leur patrie autant qu'à la dynastie, également ennemis du séparatisme de Kossuth et de la centralisation du ministère.

Celui-ci représentait l'autre politique. Schwarzenberg, ignorant des questions antérieures, était à la merci de Stadion et de Bach. Dominés tous deux, bien que de façons et pour des raisons différentes, par l'idée de l'État, ils voulaient profiter du bouleversement de la Révolution pour achever, par l'incorporation complète de la Hongrie dans la monarchie, l'unité autrichienne vainement poursuivie depuis des siècles. Par ses idées et par son caractère, Schwarzenberg leur offrait une prise facile. Son esprit autoritaire s'irritait lorsqu'on lui parlait de droits ; en politique comme dans l'armée il ne comprenait que deux mots, commander et obéir [1]. Cette doctrine ne s'accommode guère de privilèges politiques pour une classe quelconque. Au commencement de novembre, il avait, sur le conseil de Windischgrätz, demandé à des hommes d'État hongrois, Jósika et Szécsen, leur aide pour rédiger les manifestes d'abdication et d'avènement pour la Hongrie. Puis ses collègues centralistes l'emportèrent ; il évita autant que possible de consulter Szécsen ; avec Jósika, son ami de jeunesse, il eut une scène violente, et l'ancien chancelier aulique, irrité et indigné de voir mépriser et fouler aux pieds les droits historiques de sa patrie, le quitta sur ces paroles prophétiques : « Ferdinand II a déchiré la lettre de majesté, mais après la victoire de la Montagne Blanche : vous n'avez pas encore la Hongrie, et vous en disposez

1. Sybel, *Begründung*, I, 264.

Digitized by Google

déjà[1]. » Ces résistances mêmes ne pouvaient qu'exaspérer Schwarzenberg, le décider à la lutte à mort contre la Hongrie.

Les actes du 2 décembre, par leur forme et par leur but, violaient évidemment le droit constitutionnel hongrois, non pas le droit révolutionnaire, mais le droit historique, consacré par la pratique des siècles et les serments de tant de souverains. Ils n'en mettaient pas moins la Hongrie dans une situation difficile. La fiction de la camarilla ne pouvait plus se soutenir, et plus d'un officier, qui, l'acceptant, avait obéi aux ordres du comité de défense, hésiterait sans doute désormais, alors que la volonté contraire du roi serait clairement manifestée. Le droit héréditaire de François-Joseph n'était pas douteux, et c'était paraître violer la Pragmatique Sanction que de le contester. Le comité de défense se tira d'embarras par des distinctions juridiques : le trône de Hongrie, suivant le droit hongrois, ne peut devenir vacant sans le consentement de la nation que par la mort. Ferdinand V est vivant, la nation n'a pas donné son consentement ; donc Ferdinand est le roi légitime, et quiconque, sauf lui, prétend à ce titre est un usurpateur. Cette théorie ne valait pas mieux que celle du ministère ; elle fournissait du moins quelque tranquillité à qui voulait bien se laisser tranquilliser, et elle donnait aux forces hongroises cohésion et assurance pour la lutte qui allait commencer.

Windischgrätz, toujours lent et minutieux dans ses préparatifs, ne franchit la frontière hongroise que le 15 décembre. Le 5 janvier, il occupa Buda et Pest, les capitales jumelles. L'armée hongroise, inférieure en nombre et mal organisée, n'avait pu l'arrêter nulle part. Le Parlement et le comité de défense, à l'approche de l'ennemi, s'enfuirent à Debreczen. Une députation formée des hommes les plus considérables du pays se rendit à la rencontre du maréchal pour lui demander des garanties pour la liberté de la Hongrie, ou un armistice pour aller à Olmütz implorer le roi : il exigea une soumission sans conditions. Trompé par ses succès faciles de Prague et de Vienne, il crut que, la capitale prise, la Hongrie était conquise, la campagne terminée. Il s'établit au château de Buda, se consacra tout entier à l'administration du pays ; sous sa protection s'installa, au gouvernement central et dans les comitats, un personnel de conservateurs magyars, dont la domination devint bientôt plus insupportable aux autres nationalités et plus rigoureuse qu'avant la Révolution. Les peuples sur lesquels s'appuyait le parti impérial étaient mécontents, les Slaves

1. Helfert, *Gesch. Oest.*, III, 354 ; Hübner, *Ein Jahr meines Lebens*, 325.

Digitized by Google

blessés de voir Jelačić dépouillé du commandement en chef au profit de Windischgrätz. Pendant ce temps, dans les montagnes de la Haute-Hongrie, les généraux de la Révolution reconstituaient et réunissaient leurs troupes pour s'avancer sur Pest. Windischgrätz, sur les instances de ses lieutenants, se décida à s'opposer à leur mouvement : leurs fautes lui donnèrent la victoire à Kápolna (26 février). L'armée et la cour s'exagérèrent la portée de ce succès ; c'est ainsi que de cet engagement sans importance sortit une action politique décisive.

Les événements y poussaient le ministère. Le programme de Kremsier avait marqué l'irréductible opposition de l'Autriche à toute organisation de l'Allemagne qui, soumettant ses États héréditaires à deux lois, celle de Vienne et celle de Francfort, couperait en deux la monarchie ; du coup, à Francfort, le programme de Gagern — concentration de l'Allemagne, sans les provinces autrichiennes, en un État national (l'union étroite), et alliance perpétuelle de celui-ci avec l'Autriche (l'union large) — était passé au premier plan. Mais Schwarzenberg n'en voulait pas davantage ; et il lançait son propre programme, l'empire de soixante-dix millions d'hommes : l'Autriche une, avec toutes ses provinces, entrera dans l'Allemagne ; elle lui apportera une force considérable, et naturellement elle exercera dans la Confédération réorganisée une influence prépondérante. Au Parlement allemand, ce projet trouvait des défenseurs ardents ; mais ses chances souffraient de ce que l'unité autrichienne ne fût encore qu'en projet, et que l'Autriche, pour l'appuyer, ne disposât que de déclarations grandiloquentes, sans aucune force réelle. Cette force, la soumission de la Hongrie seule pouvait la lui donner. Après Kápolna, on crut la Hongrie à terre, l'armée disponible : on pouvait faire l'unité autrichienne, et la défendre. Des soldats, pour Schwarzenberg, c'était le seul moyen de terminer la Constitution allemande [1], et aussi la Constitution autrichienne.

L'exil du Parlement à Kremsier avait été favorable à son travail. Dans l'isolement de la petite ville morave, éloigné des tentations révolutionnaires qui le sollicitaient malgré lui à Vienne, enface d'un ministère dont il connaissait désormais la force en même temps qu'il sentait sa propre faiblesse, il s'était consacré tout entier à son œuvre constituante, avec le dessein d'aboutir, et, comme frein à des velleités radicales, l'idée de la sanction nécessaire. Aussi, malgré des débats parfois assez vifs, un rappro-

1. V. ses paroles dans Sybel, *Begründung*, I, 274-7.

Digitized by Google

chement s'était-il fait entre les opinions les plus opposées. Des cinq membres qui avaient été chargés de préparer des projets de Constitution, deux seulement avaient présenté les leurs. Celui de Gobbi, député de Trieste, se serait appliqué à n'importe quel pays aussi bien qu'à l'Autriche. Celui de Palacký, au contraire, était une œuvre originale, inspirée de toute une philosophie de l'histoire. Partant de ses deux conceptions fondamentales, la concentration des grands États, qui est un des traits de la civilisation moderne, et les droits des nationalités, conséquence des idées démocratiques, il avait élaboré un plan fondé sur un strict partage des attributions entre la monarchie et ses parties : l'une seule compétente dans toutes les questions d'intérêt général guerre, affaires étrangères, finances communes, commerce et travaux publics communs, principes généraux de la législation, les autres autonomes dans les affaires d'ordre intérieur — administration, instruction et culte, justice, agriculture et industrie. — Dans leur sphère, les parties de la monarchie sont aussi souveraines qu'elle-même dans la sienne ; elles possèdent leur autonomie à titre propre, et non par concession du pouvoir central. Ces parties de la monarchie ne sont point les États ou provinces historiques, Bohême, Galicie, Haute et Basse-Autriche, Hongrie — car Palacký a prévu que la Constitution s'appliquerait à la Hongrie ; — ce sont des groupes nouveaux dont les frontières suivent, autant que la géographie le permet, les frontières linguistiques, et qui sont au nombre de huit [1]. Si ces groupes ne sont pas entièrement homogènes au point de vue national, du moins chacun ne compte en général que deux, par exception trois langues nationales, de sorte qu'il ne sera pas difficile pratiquement de maintenir jusqu'au bout l'égalité linguistique, symbole de l'égalité nationale ; comment le pourrait-on au contraire dans un Parlement central, où neuf langues réclameraient l'égalité ? C'est là un des grands arguments de Palacký contre la possibilité d'une Chambre des députés en Autriche. Il confie le pouvoir législatif central à

1. Groupe allemand : les deux Autriche, Salzbourg, Vorarlberg, parties allemandes de la Styrie, de la Carinthie, du Tirol, de la Bohême, de la Moravie, de la Silésie ; — groupe tchèque : parties tchèques de ces trois pays, Slovaquie : — groupe polonais : Galicie, Bukovine, partie ruthène de la Hongrie ; — groupe illyrien : parties slovènes de la Styrie et de la Carinthie, Carniole, Littoral ; — groupe italien : Tirol méridional, Lombardie, Vénétie ; — groupe Slave du Sud : Dalmatie, Croatie, Slavonie, Voïvodie serbe ; — groupe magyar : parties magyares de la Hongrie et de la Transylvanie ; — groupe roumain : parties roumaines des mêmes pays et de la Bukovine.

Digitized by Google

une Assemblée unique, formée de délégués des divers groupes, constituant une sorte de Sénat fédéral. Son projet, qu'il nomme fédéraliste, est en réalité autonomiste ou décentralisateur [1]. Les nombreuses vues justes qu'il contient sont souvent gâtées par trop de doctrine et d'abstraction. Intéressant surtout parce qu'il montre qu'à ce moment les Tchèques, après l'échec de leur programme historique, prenaient pour principe le droit naturel des nationalités, il n'a eu d'effet pratique que par les quelques dispositions que lui a empruntées le rapporteur de la commission de Constitution, Gaétan Mayer [2].

Ce député de la Moravie, membre du « Marais », comme il disait lui même quelquefois, toujours de bonne humeur, conciliateur professionnel, bien servi dans ce rôle par une éloquence verbeuse et tiède qui noyait les difficultés, indécis lui-même sur ses opinions et sur sa nationalité, se disant Slave parce qu'il était né en Moravie, et défendant des idées allemandes, était bien le rapporteur qui convenait à cette commission singulièrement composée. Les députés de chacun des dix anciens gouvernements cisleithans y avaient élu trois membres : proportion toute au profit des provinces allemandes, plus petites, mais plus nombreuses [3] ; la majorité des trente membres de la commission était ainsi allemande et centraliste. Mais, dans l'assemblée, la majorité était slave et fédéraliste. Ce fait, puis la situation du Parlement depuis la prise de Vienne, l'attitude de plus en plus hostile du ministère, imposaient à la commission l'obligation de se modérer pour aboutir, si elle ne voulait pas mettre en question le succès de la mission de la Constituante.

Ses discussions ne modifièrent qu'assez légèrement le projet que Mayer, après des conférences avec Palacký et Gobbi, avait rédigé en s'inspirant de leurs observations. Dans le sens centraliste, outre quelques députés obscurs, c'était surtout Brestel, un mathématicien, remarquable par son sang-froid, sa logique et la clarté de ses formules, qui présentait des amendements, assez souvent adoptés. Parmi les fédéralistes, l'orateur le plus fréquent, le plus ardent et le plus brillant était Rieger ; mais ses qualités mêmes et son tem-

1. Reiger, *Ústava rakouska dle F. Palackého*, dans *Pamatnik*, 603.

2. Les deux projets de Palacký ont été publiés avec introduction et notes par M. B. Rieger dans *F. Palackého Spisy drobné-Spisy zoboru politiky*, n° 16 et 18. M. Rieger a publié également une importante et intéressante étude sur ce projet dans le *Pamatnik, Ústava rakouska dle F. Palackého v. l. 1848-9.*

3. Il est curieux, dans ces conditions, de voir Springer, *Protokolle*, 4, reprocher aux Tchèques d'avoir exclu de la commission les députés de la Bohême allemande.

Digitized by Google

pérament l'entraînaient dans des conflits, parfois personnels, avec les porte-paroles de l'opinion adverse : ses idées, fédéralistes à l'extrême, n'étaient pas du goût de la majorité ; et ses collègues de Bohême, l'avocat Pinkas et Strobach, un magistrat de Prague, qui avait remplacé Palacký, vite dégoûté des marchandages nécessaires pour aboutir, procurèrent, avec leurs formules atténuées et conciliantes, plus de succès que Rieger à la cause qu'ils soutenaient. Mayer trouvait en général une rédaction de transaction que la majorité adoptait. La Constitution elle-même devint ainsi, en son entier, un compromis. Dans la commission, on la nommait « un projet centraliste-fédéraliste »[1], et l'apparente contradiction de ces deux termes, dans leur alliance pourtant justifiée, est la meilleure caractéristique de l'œuvre de Kremsier : elle en explique les mérites, elle montre comment elle pouvait réunir les deux grands partis que divise d'ordinaire leur conception fondamentale de l'Autriche, elle justifie les regrets qui l'entourent encore aujourd'hui.

D'après le projet qui, le 4 mars, fut adopté en troisième lecture par l'unanimité de la commission, l'Autriche forme une monarchie constitutionnelle et parlementaire. L'empereur, chef du pouvoir exécutif, participe au législatif par la sanction : son veto, purement suspensif, sauf dans les questions qui touchent à des droits de la couronne, est valable pour une session ; après un double veto, la dissolution est de droit, et la sanction ne peut plus être refusée, si le nouveau Parlement adopte la loi contestée. Le pouvoir législatif est formé de deux Chambres : une Chambre des députés, élue directement par le peuple ; une Chambre des pays, où la Diète de chaque province délègue six représentants, et l'assemblée de chaque cercle un. Chacune des quatorze provinces [2] de l'Autriche cisleithane (à laquelle se limite pour le moment la Constitution) jouit d'une autonomie complète pour ses finances provinciales, l'assistance, les encouragements aux arts et aux sciences, et d'une autonomie limitée par les prescriptions des lois d'Empire pour l'instruction publique, les cultes et certaines matières administratives. A la tête de chacune est placé un gouverneur qui peut, dans les plus importantes, être assisté de conseillers, sorte de ministres provinciaux. Gouverneur et conseillers sont responsables devant la Diète de l'exécution des lois provinciales. Les grandes provinces

1. V., p. ex., *Protok.*, 141-142.

2. C'est la même division administrative que celle des gouvernements de l'Autriche d'aujourd'hui.

Digitized by Google

sont divisées en cercles [1] ; chaque cercle est représenté par une assemblée. Les cercles ont la surveillance des communes, et l'administration de toutes les affaires qui n'intéressent que le cercle entier ou une de ces parties ; de plus, ils peuvent, sur leur demande et sous réserve de l'observation des lois d'Empire ou des lois provinciales, être chargés de la plupart des attributions des Diètes. L'autonomie communale, enfin, est la base de tout cet édifice.

Bien que la Constitution de Kremsier s'inspire visiblement de la Constitution belge, considérée alors comme le type de la Constitution libérale [2], elle fait un effort très sérieux et presque toujours heureux pour concilier les principes de la monarchie parlementaire avec les conditions particulières de l'Autriche. La composition du Parlement est ingénieuse. Rieger, s'inspirant des idées de Palacký, ne voulait pas de deux Chambres ; il proposait une seule Chambre, formée de délégués des Diètes provinciales, en nombre proportionnel à la population ; mais Pinkas lui-même prit contre son compatriote et ami la défense de la Chambre populaire, nécessaire, pensait-il, à l'unité de l'Autriche. En face de cet élément centraliste, le principe fédéraliste s'incarnait dans la Chambre des pays. La majorité de la Chambre basse aurait nécessairement appartenu aux Slaves, qui formaient la majorité de la population ; par contre, la représentation égale des provinces à la Chambre haute donnait aux Allemands un avantage, que corrigeait un peu le droit d'élection reconnu aux cercles. Si l'autonomie des provinces était assez largement mesurée, le pouvoir central était doté de toutes les attributions qui lui étaient vraiment nécessaires; et, contre les essais possibles d'empiètements de certaines Diètes, il trouvait un contrepoids dans les cercles ; par eux, les provinces se trouvaient prises à revers, serrées d'en bas comme d'en haut. Les cercles étaient une invention allemande : conçus soi-disant pour faciliter le groupement homogène des nationalités dans l'intérieur des provinces, ils devaient en réalité surtout servir à affaiblir les provinces elles-mêmes, et par elles l'élément fédéraliste en Autriche. Les protestations de Rieger et la puissance des souvenirs historiques préservèrent les provinces historiques de la suppression ou d'une complète annihilation. Peut-être les attributions des cercles se trouvèrent-elles encore trop étendues, et l'institution entière viciée par les arrière-pensées

1. Galicie 10, Bohême 9, Moravie 4, Basse-Autriche 3, Tirol et Vorarlberg 3, Styrie 2.
2. Cf. Rieger, *Pamatnick*, 604-605.

Digitized by Google

centralistes de ses promoteurs ; c'était néanmoins une idée heureuse que de créer dans le cadre provincial des circonscriptions nationalement homogènes, pour diminuer dans les irritantes questions de langues les surfaces de friction, et concilier ces deux forces également puissantes, la nationalité provinciale ou historique et la nationalité ethnique ou linguistique. Cette création, qui ne s'est rencontrée depuis dans aucune Constitution autrichienne, est la marque vraiment originale du projet parlementaire. Bien qu'elle fût dirigée contre le fédéralisme, il est possible que, en diminuant les occasions de conflit nationaux, elle eût rapproché en Bohême Tchèques et Allemands, et ouvert la voie à une Constitution plus fédéraliste [1]. Celle de Kremsier est incontestablement centraliste par sa base : la présomption de compétence est en faveur de l'empire, les provinces sont affaiblies par l'institution même des cercles ; la loi électorale avantage les villes, en majorité allemandes [2]. Les fédéralistes, et surtout Rieger, annonçaient l'intention d'en appeler de la commission à la Chambre. Il est probable qu'ils y auraient renoncé, aussi bien qu'ils votèrent en troisième lecture le projet de la commission. L'assemblée se savait menacée de tout côtés : à lutter avec acharnement, les partis n'auraient fait que le jeu de leurs ennemis communs. Tous voulaient aboutir. La Constitution aurait donc sans doute été adoptée. Mais c'est précisément ce que les adversaires du Parlement ne voulaient pas.

Entre le ministère et l'assemblée, les relations n'avaient pas tardé à se gâter. D'avance, la gauche radicale allemande et le gouvernement étaient brouillés. Mais la droite, surtout les Tchèques, qui se flattaient d'avoir, en octobre, prêté à la cour un appui précieux contre la Révolution, s'étaient attendus à en être mieux récompensés. Leur illusion fut vite dissipée : les ministres supportaient le Parlement, comme un mal provisoirement nécessaire,

1. Cela semble être l'opinion de M. Denis, *o. c.*, II, 346. — M. B. Rieger, *O krajskem zřizeni pro kralovstvi české*, dans *Osvěta*, 1900. I, 354-5, admet que, sous certaines réserves en faveur du droit égal des deux langues du pays, la division en cercles pourrait aujourd'hui encore être un moyen de diminuer la tension des rapports entre les deux nationalités. Au fond, la division en cercles n'est pas autre chose qu'une forme atténuée, plus modérée et moins provocante, de la division nationale en Bohême, que les Allemands réclament complète, et dans laquelle, en principe et toutes réserves faites sur le détail, ce qui reste des réalistes de Bohême, M. Masaryk et son parti, voient la solution de l'avenir. La création de cercles est actuellement (avril 1904) une des clauses de l'entente qu'on cherche à établir entre les Tchèques et les Allemands en Bohême.

2. Elles étaient en moyenne quatre fois plus représentées que les campagnes. Rieger, *Úst. děj. Rak*, 36.

Digitized by Google

mais il les gênait ; ils se défiaient des Slaves : Stadion tenait les Tchèques pour des séparatistes [1]. En janvier, un conflit éclata. Le ministère dénia à l'assemblée le pouvoir constituant ; elle protesta, mais en enlevant elle-même à sa protestation le caractère d'un vote de défiance : on ne pouvait imaginer plus clair aveu d'impuissance. Les ministres cessèrent de se montrer à Kremsier. Le Parlement était désormais pressé de terminer sa tâche, pour faire place à une assemblée plus forte [2]. Ayant vécu depuis novembre dans la perpétuelle attente d'une dissolution, il reprenait quelque confiance, maintenant que le projet de Constitution était prêt. La discussion en devait commencer le 15 mars. Le ministère n'oserait plus, si près du port, jeter cette provocation à tous les peuples autrichiens. — Mais le Parlement s'était fait toute sorte d'ennemis puissants. Pour l'armée, son existence même était un objet de scandale. En défendant ses droits et la souveraineté du peuple, il avait exaspéré la cour et les ministres ; en décrétant l'abolition de la noblesse, ameuté Schwarzenberg, Windischgrätz, et toute l'aristocratie. En adoptant pour les rapports de l'Église et de l'État la solution joséphine, il avait provoqué la colère du parti clérical, tout puissant jusque dans l'entourage le plus proche de l'empereur. Des incidents irritants augmentaient la tension [3]. Surtout, l'Autriche régénérée, l'armée victorieuse, la cour triomphante ne pouvaient pas tolérer que l'anniversaire de la Révolution trouvât réunie encore l'assemblée révolutionnaire.

Pendant que la commission de Kremsier élaborait son projet de Constitution, le ministère, en silence, arrêtait le sien. Il avait fallu négocier avec Windischgrätz, à qui l'empereur avait promis que rien ne serait fait sans son avis. Windischgrätz réclamait le retour au droit historique, à l'ancien dualisme, aux Diètes aristocratiques, et n'admettait comme organe central qu'un Sénat peu nombreux, composé de délégués de toutes les Diètes. Au contraire, tous les ministres admettaient la « théorie de la forfaiture », formulée pour la première fois par une commission que l'on avait chargée d'étudier la Constitution hongroise : par la rébellion, la Hongrie a forfait sa Constitution ; il est donc loisible autant qu'il est nécessaire de la soumettre à un régime nouveau, plus favorable à la force de la monarchie. Chacun des deux partis menaçait

1. Helfert, dans *Osvěta*, 1891, I, 293-4, II, 1060.
2. *Protok.* 363-4.
3. Le Parlement refusa d'exclure un député paysan de Bohême, Kaim, accusé de lèse-majesté.

Digitized by Google

de démissionner si on ne lui donnait pas satisfaction. Schwarzenberg, en désespoir de cause, dépêcha à Windischgrätz Hübner, son homme de confiance. Leur entretien eut lieu pendant la bataille de Kápolna. Windischgrätz se résigna : « Vous avez raison, il faut prendre votre charte comme elle est. Elle ne vaut pas cher, mais il n'y a rien d'autre à faire [1]. » Schwarzenberg n'en pensait pas beaucoup plus de bien, et ne la prenait qu'à moitié au sérieux [2].

Après six semaines de discussion — la résolution de l'octroi avait été prise le 20 janvier, — tout était prêt enfin, et l'exécution fut fixée au 7 mars. Le 6, dans la nuit, Stadion, arrivé à l'improviste à Kremsier, fit convoquer les principaux députés favorables au gouvernement pour leur communiquer la nouvelle. Devant leurs protestations unanimes, il hésita un moment : on lui proposait comme transaction de faire adopter promptement par le Parlement le projet de la commission, d'amender les points qu'indiquerait le ministère et de tout terminer pour que la promulgation pût avoir lieu avant la date fatale du 15 mars. L'odieux d'un octroi de la dernière heure serait ainsi évité, sans aucun sacrifice au fond. Mais les préparatifs militaires étaient faits, Bach déclara à Stadion qu'il n'y avait plus qu'à laisser aller les choses. Le 7 au matin, les députés trouvèrent la salle des séances gardée par les soldats, et purent lire sur les murs le manifeste où s'étalaient, avec la nouvelle Constitution, les reproches dont les accablait l'empereur.

Le manifeste retraçait d'abord les troubles de l'année écoulée, et la situation du moment, état de siège, guerre civile, guerre étrangère. « Tels sont les tristes effets, non de la liberté, mais de l'abus de la liberté. Parer à cet abus, mettre fin à la révolution, c'est notre devoir et notre volonté. » Le Parlement, auquel par grâce l'empereur avait permis de continuer son œuvre, n'a pas abouti : « Des controverses théoriques, qui ne sont pas seulement en contradiction diamétrale avec les conditions réelles de la monarchie, mais qui d'une façon absolue sont contraires à la fondation d'un ordre légal régulier dans l'État », ont empêché « le rétablissement du calme, de la légalité et de la confiance publique », et donné au parti du bouleversement un courage et une activité nouveaux. Les succès de l'armée impériale en Hongrie ont rapproché l'Autriche du moment de sa régénération, et fait paraître la néces-

1. Hübner, *Ein Jahr meines Lebens*, 351.
2. Helfert, *Gesch. Oest.* IV[2], 467.

Digitized by Google

sité d'en assurer les bases d'une façon durable. « Une Constitution qui n'embrasse pas seulement les pays représentés à Kremsier, mais l'empire tout entier, voilà ce que les peuples de l'Autriche attendent de nous avec une légitime impatience. Par suite, l'œuvre constituante a dépassé les limites, de la mission de cette assemblée », où la Hongrie n'est pas représentée [1]. Aussi l'empereur promulgue-t-il la Constitution autrichienne, et déclare-t-il le Parlement dissous. Que les peuples de l'Autriche, pour résister aux efforts du parti criminel qui, dans toute l'Europe, menace la société civile, se serrent autour de leur empereur, et la Constitution sera « le rempart de leur liberté, le gage de la puissance, de l'éclat et de l'unité de la monarchie ». Dans ces phrases, aussi emphatiques que vides, dans cette manière d'agiter le spectre rouge, dans l'art d'escamoter les promesses faites et de couvrir de prétextes juridiques l'abus de la force brutale, on reconnaît la marque de Hübner, l'auteur du manifeste.

La Constitution si pompeusement annoncée n'a jamais été appliquée. Suspendue dès sa promulgation, par suite des circonstances exceptionnelles où se trouvait la monarchie, elle a été abrogée trois ans après. L'unité de la monarchie et l'égalité de droits des nationalités en sont les deux dominantes. « La monarchie autrichienne héréditaire, libre, indépendante, inséparable et indivisible » réunit les divers « pays de la couronne » — tous les anciens royaumes et provinces. — Elle constitue une unité politique et une unité économique. L'empereur est couronné comme empereur d'Autriche. La compétence universelle et primordiale appartient à l'empire ; les « pays de la couronne » ont une compétence limitée et subsidiaire. La Transylvanie, la Croatie, la Voïvodie serbe sont des « pays de la couronne » indépendants de la Hongrie. « Tous les peuples sont égaux en droit, et chaque peuple a un droit inviolable à la protection et à la culture de sa nationalité et de sa langue [2]. » Il ne reste rien de l'ancienne unité de la Hongrie

1. Pour apprécier la sincérité du manifeste, il faut se souvenir que, pendant le travail d'élaboration de la Constitution, la situation politique était telle que la commission avait dû nécessairement faire entrer en ligne de compte l'accession de la Hongrie. Plus d'une fois, il avait été question de l'extension de la Constitution à la Hongrie (*Prot.*, 233 561-2) ; un article de la Constitution (art. 5) l'avait même spécialement en vue.

2. Titre I, art. 5. A cause du vague et du flottant de ces formules, il importe de citer le texte : *Alle Volksstämme sind gleichberechtigt, und jeder Volkstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache.* Mais qui est chargé d'assurer cette protection et cette culture ?

Digitized by Google

et rien de la Constitution hongroise, qui est supprimée non pas franchement, mais hypocritement [1]. Unité de la monarchie et égalité des droits de nationalité ne servent d'ailleurs qu'à masquer de prétextes la mutilation de la Hongrie. Il est frappant que la Constitution n'insiste sur cette égalité que pour la Hongrie et la Transylvanie, c'est-à-dire les pays où les Magyars avaient eu jusqu'alors des privilèges. Tout son esprit se trahit par ce seul trait.

Les députés furent indignés du procédé du gouvernement plus encore que de son acte ; un des plus modérés parmi les membres de la droite, invité par Stadion à prendre part à des conférences sur l'application de la Constitution, répondit qu'il ne franchirait plus jamais le seuil du ministère [2]. Personne n'avait confiance dans la sincérité constitutionnelle du gouvernement : tout le monde voyait poindre le retour à l'absolutisme, Les Slaves se sentaient en outre menacés par la centralisation, nécessairement germanisatrice. Est-ce pour cela, se demandaient les journaux tchèques comme les journaux croates, est-ce pour qu'il n'y ait plus de couronne et de roi de Bohême, est-ce pour que la Diète de Croatie descende au rang d'un conseil municipal français, est-ce enfin pour être traités comme les rebelles italiens et hongrois, que nous avons fait tant de sacrifices contre eux ? [3] Mais les Slaves du Sud étaient, par leurs chefs, dans la main du gouvernement. En Bohême, où le mécontentement était le plus grand, où l'acte du ministère avait de nouveau rapproché les Tchèques et les Allemands [4], l'état de siège fut proclamé ; bientôt la plus grande partie de la monarchie s'y trouva de nouveau soumise, et la dictature militaire prépara les peuples autrichiens à jouir de leur liberté nouvelle.

Fort de sa Constitution, Schwarzenberg fit savoir au Parlement de Francfort que l'Autriche unifiée se disposait à entrer tout entière dans l'Allemagne nouvelle, pour y occuper évidemment la première place. Il se fût trouvé embarrassé d'appuyer par la force ce hautain ultimatum ; la faiblesse de ses adversaires l'en dispensa. Le roi de Prusse, sans cesse ballotté entre les légitimes

1. Titre IX, art. 71. « La Constitution du royaume de Hongrie est maintenue, sous la réserve que celles de ses dispositions qui sont contraires à la présente Constitution de l'Empire sont abrogées, et que l'égalité de droits est assurée à toutes les nationalités et à toutes les langues usuelles du pays dans tous les domaines de la vie publique et civile. Un statut spécial règlera ces questions. »

2 Helfert, *Gesch. Oest.*, IV³, 344, cf. *Osvěta*, 1897. I, 595-6.

3. Helfert, *Gesch. Oest* IV³, 384-90.

4. Helfert, *Gesch. Oest.*, IV³, 336, 366, 369.

Digitized by Google

ambitions de sa dynastie et ses préjugés légitimistes, refusa la couronne impériale que lui offrit le Parlement de Francfort. Le 5 avril, Schwarzenberg rappela les députés autrichiens : pour lui, l'assemblée nationale allemande n'existait plus [1]. En même temps, dans une note adressée au ministère de l'Empire allemand, il précisa à nouveau, en deux phrases, sa politique vis à vis de l'Allemagne : l'empereur d'Autriche ne reconnaîtra jamais la suprématie d'un prince allemand sur lui en Allemagne, ni la validité d'une législation étrangère en Autriche, et il ne se laissera jamais exclure de l'Allemagne. Le Parlement allemand acheva de mourir à Francfort et à Stuttgart ; la Prusse sauva les couronnes des rois allemands qui, en récompense, se préparaient déjà à la trahir au profit de l'Autriche ; pendant ce temps, Schwarzenberg se trouvait libre de concentrer tout son effort sur la Hongrie.

L'acte du 4 mars avait simplifié la situation. S'il se trouvait, à Debreczen, une majorité opposée aux plans extrêmes de Kossuth, il ne s'en pouvait point trouver pour accepter la suppression pure et simple du pays et de la nation. Pendant que l'octroi centraliste affaiblissait ainsi le parti pacifique, les radicaux étaient fortifiés par les nouveaux succès des armées hongroises. Elles reprenaient l'avantage de toutes parts : sur les Serbes dans le Banat, sur les Autrichiens, secourus par un corps russe, en Transylvanie, sur Windischgrätz lui-même, à la bataille d'Isaszegh [2]. Elles menaçaient de nouveau la capitale. La Révolution triomphante trouva dans Isaszegh son Kápolna. — Kossuth, du premier moment, avait envisagé comme la seule réponse à la Constitution du 4 mars la déclaration d'indépendance de la Hongrie. Après les victoires d'avril, elle devenait possible. Le 14 avril, le Parlement, « rendant à la Hongrie ses droits imprescriptibles, la replaça avec toutes ses parties et provinces au rang des États indépendants de l'Europe », déclara « déchue de son trône la parjure maison de Habsbourg-Lorraine [3] », et, réservant à l'avenir l'organisation définitive, constitua un gouvernement provisoire avec un gouverneur, Kossuth, et un conseil des ministres. Toutes ces décisions étaient l'œuvre d'une minorité ; mais une grande partie de la majorité pacifique et conciliante s'était retirée, et le reste avait cru agir patriotiquement en ne faisant pas d'opposition ; aussi le vote fut-il unanime. A la Constitution du 4 mars, les représentants légaux

1. Sybel, *Begründung*, I, 309.
2. Ou Gödöllö (6-7 avril).
3. Iranyi et Chassin, *Rév. de Hongrie*, II, 366-89.

Digitized by Google

de la nation hongroise ne pouvaient répondre que par la déclaration d'indépendance [1]. Mais c'était un acte de désespoir, et bien peu parmi les députés partageaient les illusions de Kossuth sur l'avenir de la Hongrie.

Pour la cour et le ministère, la situation était de nouveau des plus graves : la Hongrie reperdue, Vienne même menacée, si les Hongrois, comme on le craignait, réussissaient à débloquer Komorn, où une garnison magyare tenait depuis le début de la campagne ; l'armée démoralisée par ses défaites, par l'incurie et les intrigues personnelles de ses chefs. Windischgrätz, depuis longtemps en froid avec le ministère, et devenu impossible par ses échecs, fut rappelé le 12 avril. Malgré toutes les formes qu'on y mit, il sentit cruellement sa disgrâce et se posa en victime de la propagande révolutionnaire [2]. Avant la fin d'avril, l'armée impériale avait repassé la frontière autrichienne, Pest était occupé, Komorn délivré, la Transylvanie dominée, les Serbes repousssés : sur tous les champs de bataille, les Hongrois triomphaient. S'ils avaient poursuivi vigoureurement leurs avantages, envahi le sol autrichien, réveillé l'esprit révolutionnaire qui n'était pas éteint, mais seulement assoupi à Vienne et en Bohême, on ne peut prévoir ce qui fût advenu du gouvernement autrichien. Mais ils s'obstinèrent par point d'honneur à reprendre Buda, l'ancienne capitale royale[3]; la belle défense du général autrichien Hentzi, qui les retint trois semaines devant la forteresse, donna à l'Autriche le temps de se refaire une armée et de se procurer un allié.

L'armée fut refaite par les officiers de Radetzky. Charles-Albert avait dénoncé, en mars, l'armistice qui durait depuis le mois de novembre. En cinq jours, le vieux maréchal écrasa son adversaire, le roi abdiqua, son fils Victor-Emmanuel signa un nouvel armistice. L'Italie était reconquise par l'Autriche ; Venise seule résistait encore. Radetzky pouvait céder pour la guerre de Hongrie, non pas ses soldats, qu'il jugeait indispensables en Italie, mais ses officiers. Plusieurs de ses généraux vinrent remplacer en Hongrie leurs camarades vaincus, et relever par le prestige de leurs victoires le moral des troupes. Le commandement en chef fut donné à Haynau, type de soudard, avec des talents militaires, mais une cruauté terrible, un orgueil et un entêtement qui le rendaient parfois irresponsable de ses actes. En mettant à la tête

1. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 717.
2. Beer, *Kübeck u. Metternich*, 39. Marczali, *A legúj. kor tört.*. 718.
3. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 713.

Digitized by Google

de l'armée un vrai général, la cour lui assura en même temps l'appui d'un corps russe. Depuis longtemps, le tsar avait offert à l'Autriche de l'aider contre la Révolution. Il s'y jugeait tenu par l'intérêt commun de tous les souverains légitimes et par la promesse qu'il avait faite à François II dans l'entrevue de Münchengrätz [1]. Après la prise de Prague, après celle de Vienne, ses propositions étaient devenues plus précises. En janvier 1849, un corps russe avait été appelé de Valachie au secours de l'armée autrichienne qui opérait en Transylvanie, pour partager bientôt sa défaite. Les deux gouvernements s'étaient efforcés d'enlever à cette collaboration l'air d'une intervention ; car Schwarzenberg ne se faisait pas d'illusion sur les conséquences d'une intervention pour la monarchie. Aux instances de Windischgrätz, qui poussait à l'accepter, il répondait que ce serait une ressource dangereuse, que de très graves raisons politiques s'y opposaient, que cela discréditerait la monarchie ; mais, le succès n'ayant pas répondu à l'audace de sa politique, il ne lui resta qu'à accepter cette humiliation. Le 1er mai 1849, le journal officiel de Vienne annonça « que l'empereur d'Autriche s'était trouvé conduit à faire appel au secours de la Russie, et que l'empereur Nicolas le lui avait aussitôt promis, avec la plus noble complaisance et dans la plus large mesure ». Nicolas satisfaisait ainsi sa passion antirévolutionnaire ; il vengeait des injures personnelles, en combattant une insurrection où s'étaient mêlés les Polonais, et dont l'incendie menaçait de s'étendre à la Pologne autrichienne et russe ; enfin, il ne lui déplaisait pas de se montrer à l'Europe, et particulièrement à l'Orient et à tous les Slaves orthodoxes, comme le protecteur de l'Autriche : toute sa conduite en cette affaire dénote cette arrière-pensée [2]. — Schwarzenberg ne s'était pas trompé en nommant l'intervention « un moyen extrême, et en tout cas déplorable » [3]. En jetant aux Habsbourg le défi de la déclaration d'indépendance, Kossuth avait escompté la victoire des Italiens et l'isolement de l'Autriche. Mais les Italiens avaient été battus, et l'Autriche avait trouvé un allié ; la défaite de la Hongrie était désormais certaine. Elle s'assombrit encore de dissensions intestines : Görgei, général en chef et ministre de la guerre, impérieux et jaloux, militaire dans l'âme, haïssait Kossuth, méprisait ses armées improvisées, avait blâmé la déclaration d'indépendance ; entre les autres minis-

1. V. plus haut, p. 56.
2. Marczali, *A leguj. kor tört.*, 721.
3. Helfert, *Gesch. Oest.*, IV², 338-9 ; cf. 328, 350.

Digitized by Google

tres et Kossuth, les relations finirent de même par n'être plus tenables. Les Autrichiens ne s'entendaient d'ailleurs pas mieux avec leurs alliés. Mais les Hongrois, écrasés par des forces supérieures, ne pouvaient plus résister. Chassées par des défaites successives, leurs troupes furent anéanties, le 10 août, à Temesvár. Kossuth, cédant aux instances de ses ministres se démit de ses pouvoirs en faveur de Görgei. Depuis longtemps celui-ci considérait la cause hongroise comme perdue : il n'avait accepté la dictature que pour effectuer la capitulation inévitable. Pour avoir eu le courage de prendre cette responsabilité, il a été plus tard, par tout un peuple, accusé de trahison. Le reproche est injuste : la Hongrie était vaincue, sans trahison. Mais une autre responsabilité charge la mémoire de Görgei : il ne voulut se rendre qu'aux Russes, et prit toutes ses mesures pour que l'honneur de la victoire fût visiblement enlevé aux Autrichiens. Il satisfaisait ainsi ses rancunes personnelles. Peut-être comptait-il aussi que les Russes, en récompense du succès qu'il leur offrait, protégeraient la Hongrie. Mais, partisan de l'ordre monarchique et de l'ancienne Constitution, il portait par son dernier acte un coup fatal à tout espoir de restauration. Si la jalousie des Autrichiens contribua à rendre plus terrible leurs vengeances, c'est lui qui en est responsable : « l'idée de faire encore du dernier acte de l'armée révolutionnaire un outrage mortel à l'Autriche et l'exécution de cette idée sont en première ligne de lui [1]. »

Trente mille hommes capitulèrent devant les Russes à Világos, le 13 août. Des restes des armées hongroises, une faible part put échapper à la poursuite et se réfugier sur le territoire turc ; un certain nombre des chefs l'y précéda et l'y suivit. Les autres se rendirent aux Autrichiens ou aux Russes. Les forteresses ouvrirent successivement leur portes. Komorn résista la dernière. Klapka ne la rendit que le 29 septembre, toute la garnison devant rester libre. Mais l'éclat de sa défense ne pouvait pas masquer la défaite totale : lui non plus n'avait pu obtenir ni amnistie, ni garantie pour la Constitution [2]. La Révolution était vaincue ; l'Autriche, qui avait failli y périr, en sortait plus que jamais vivante et résolue à vivre.

1. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 729.
2. Klapka, *Aus meinen Erinnerungen*, 178, 181-2.

Digitized by Google

IV

Les résultats de la Révolution ont été très grands, très profonds et très durables. Pour la monarchie entière, pour chacune de ses parties, pour chacune de ses nationalités, elle marque le début d'une ère nouvelle. Son action n'a pas été partout uniforme, car elle-même n'avait pas été uniforme. Elle avait, dès les journées de mars, pris des deux côtés de la Leitha un caractère différent : en Cisleithanie, elle représentait une brusque rupture de l'ancienne tradition, et une reconstruction de l'État de toutes pièces, par octroi — car les promesses du 15 mars et du 15 mai, la Charte bohême du 8 avril, la Constitution du 25 avril, le Parlement autrichien lui-même, puisqu'il doit son existence aux promesses octroyées, sont des octrois ; — en Transleithanie, au contraire, elle n'était que l'achèvement précipité, mais sans saute brusque, sans solution de continuité, d'une évolution lente et régulière, l'aboutissement naturel d'un long mouvement de réformes. De même, depuis 1848, la continuité du développement politique n'a pas été entière en Cisleithanie, mais l'a été en Hongrie. Des deux côtés de la Leitha, l'absolutisme a suspendu pendant dix ans toute vie constitutionnelle. Mais, quand il est tombé à son tour en 1860, tandis que l'Autriche acceptait d'un nouvel octroi les principes qui dominent encore aujourd'hui sa vie constitutionnelle, la Hongrie revendiquait aussitôt, au nom de la doctrine de la continuité du droit, ses lois de 1848, qui elles-mêmes se rattachent inséparablement à toute son ancienne Constitution ; et elle en a obtenu la reconnaissance en 1867. Ainsi le droit public de la Hongrie actuelle dérive directement de la Révolution ; et de même, à sa suite, celui de la monarchie, puisque le Compromis n'a fait que corriger et préciser le dualisme moderne, essayé pour la première fois en 1848. En Cisleithanie, au contraire, la Révolution n'a pas créé une tradition politique : les Constitutions de l'Autriche après 1860 subissent pleinement l'influence des conditions nouvelles créées par elle, mais elles ne se rattachent pas formellement aux Constitutions et aux lois de 1848 et 1849. Cette distinction établie, il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, la Révolution a pour toute la monarchie une valeur à peu près égale, et que ses principales conséquences y ont été partout également profondes. A ne considérer que les plus générales et les plus essentielles, il apparaît clairement que la Révolution a fortifié la monarchie,

Digitized by Google

qu'elle l'a soumise à une entière transformation, et qu'elle a engagé sa politique dans des voies toutes nouvelles.

Il peut paraître étrange d'affirmer que la monarchie a été fortifiée par la Révolution, alors que cette crise, la plus grave qu'elle ait jamais traversée, menaça un moment jusqu'à son existence même. Elle en est cependant sortie fortifiée, rehaussée aux yeux de ses divers peuples, qui ont pris dans la Révolution conscience de sa nécessité, et aux yeux de toute l'Europe. Le cours même des éléments révolutionnaires montre combien peu, sous l'ancien régime, la monarchie avait de prise sur ses peuples : sitôt le système de Metternich tombé, chacun d'eux s'abandonne à son penchant national, les Allemands se tournent vers Francfort, les Slaves rêvent d'une autonomie provinciale qui, réalisée, mettrait l'unité autrichienne en grand péril, les Magyars constituent un État hongrois indépendant ; et, ce qui est le plus significatif, nulle part, même en Hongrie, on ne veut et on ne croit cependant détruire ainsi la monarchie. Mais, dans le sommeil de l'ancien régime, sous l'oppression qui a si longtemps pesé sur eux, les peuples autrichiens n'ont pas appris à réfléchir : aussitôt affranchis, ils n'obéissent qu'à leur instinct. L'expérience les instruit. Les Allemands, à l'épreuve, aperçoivent l'impossibilité d'une combinaison où les pays allemands-slaves feraient partie à la fois d'un empire d'Allemagne réorganisé et fortifié et de l'empire d'Autriche : ce serait asservir celui-ci à l'autre ; et, obligés de choisir, la raison et l'histoire leur font choisir de rester Autrichiens [1]. Les Slaves, également menacés par l'unité allemande et par l'État hongrois magyar, apprécient davantage l'asile que leur offre, la protection que leur assure la monarchie autrichienne ; ils souscrivent sans réserve à la parole célèbre de Palacký : « En vérité, si l'État autrichien n'existait pas depuis longtemps déjà, nous devrions, dans l'intérêt de l'Europe, même de l'humanité entière, travailler à ce qu'il se formât [2] .» Les Magyars mêmes, qui, en mars et en avril, s'abandonnaient avec une insouciante confiance aux joies de la pleine indépendance, sont dès juillet et août, mais surtout en octobre et en novembre, bien revenus de leurs illusions. Il eût été facile alors à la cour, si elle l'eût voulu, d'arriver avec eux à une entente bien plus favorable que n'est le Compromis actuel à l'unité de la monarchie. Mais sa passion aveugle confondait dans la même haine les libéraux loyalistes et les radi-

1. *Protok.*, 302 (déclaration de Lasser).
2. Palacky, *Spisy z oboru politiky*, 20.

Digitized by Google

caux révolutionnaires : elle rebuta Batthyány en septembre, elle repoussa la députation qui, en décembre, venait solliciter Windischgrätz, elle désavoua et découragea les loyalistes, et redonna ainsi au parti de la Révolution, à Kossuth, de la force et de l'autorité. Peut-être d'ailleurs la monarchie ne souffrit-elle pas, à ce moment, d'avoir dû recourir à la reconquête armée ; il ne pouvait y avoir aux yeux des sujets de plus probante démonstration de sa puissance, que quelques mois d'état de siège et de régime militaire ; la faute fut de les laisser durer des années. Si l'on veut constater combien la Révolution avait fortifié l'idée de la monarchie, il suffit de comparer, parmi les écrits d'un penseur comme Eötvös, ceux qui ont paru immédiatement avant la Révolution et immédiatement après : *la Réforme en Hongrie*, où il n'est pour ainsi dire pas question de la monarchie, et *l'Égalité des nationalités* [1] où la thèse de l'unité nécessaire de l'Autriche se retrouve à chaque page, domine et inspire tout le livre. A l'exception du petit groupe kossuthiste, c'est-à-dire des révolutionnaires prisonniers de leur doctrinarisme et de leur abstraction, tous les politiques hongrois ont reconnu désormais qu'il faut compter avec la monarchie, et que le problème vital pour la Hongrie est de trouver une formule qui assure sa propre existence en donnant à celle de la monarchie toutes les garanties dont elle a besoin. La pensée politique est devenue plus pratique, plus réaliste ; la leçon des faits n'a pas été perdue. Elle ne l'a été nulle part. De même que la Hongrie devant la monarchie, la Bohême se plie devant la Cisleithanie. C'est un fait capital dans l'histoire de l'Autriche, et dont les conséquences durent encore aujourd'hui. La Cisleithanie, jusque là, n'était que la création arbitraire de l'absolutisme : elle existait de fait, comme unité bureaucratique, mais de fait seulement. Elle a désormais une existence de droit, depuis le jour où des représentants de toutes ses provinces et de tous ses peuples se sont réunis — sans réserves et sans aucune protestation semblable à celle que la Bohême avait formulée contre les élections à l'Assemblée nationale allemande — en un seul Parlement, pour lui donner une Constitution. En enregistrant ainsi un résultat du passé, ils ont créé en même temps une donnée historique de l'avenir, qui n'est pas étrangère au succès du dualisme. Du point de vue théorique de l'unité autrichienne, cette sanction donnée en 1848 au dualisme a affaibli la monarchie ; mais, si l'on considère les faits historiques, si l'on observe que la séparation entre

1. Parue en 1850.

Digitized by Google

l'Autriche et la Hongrie était déjà trop ancienne et trop profonde pour pouvoir disparaître entièrement, et que l'Autriche cependant, au lieu d'être un État, n'était qu'un bloc de provinces amorphe et inerte, sans cohésion interne, sans lien reconnu, il n'est pas douteux que la ratification par les peuples de l'œuvre de l'absolutisme sur ce point a donné la vie à cette Cisleithanie, et par là a fortifié la monarchie. Le rapprochement des diverses nationalités, fruit de la Révolution, ne lui a pas été moins favorable. L'hostilité des Allemands et des Tchèques, qui avait atteint son paroxysme au moment des élections pour Francfort, a disparu presque à Kremsier. En Hongrie, l'audacieuse main-mise des Magyars sur tout l'État hongrois par les lois d'avril fait place, en septembre, à des essais d'ailleurs infructueux d'entente avec la Croatie seule, puis, à Debreczen, aux plus larges concessions à toutes les nationalités. C'est que tous les peuples autrichiens ont fait dans la Révolution leur première école politique ; et elle leur a appris à compter avec la réalité. Elle les a tirés des rêves où ils se berçaient jusque-là ; elle leur a révélé leurs forces réciproques, leur a enseigné à se craindre et à se respecter, les a convaincus de la nécessité de s'entendre. — Autant qu'à l'intérieur, la Révolution a fortifié la monarchie à l'extérieur. Elle a découvert à l'opinion européenne sa vraie nature, sa raison d'être, sa nécessité. Par la faute même de l'absolutisme, on s'était accoutumé, en dehors des chancelleries, à la considérer comme un immense domaine de famille, dont l'existence ne s'expliquait que par l'avidité et la ténacité de ses propriétaires. De là l'idée, si répandue aux premiers jours de la Révolution, jusqu'à s'imposer à des membres de la dynastie elle-même [1], que l'Autriche ne surmonterait pas la crise. L'ayant surmontée, elle avait fait ses preuves de vitalité, justifié de son droit à durer. En mars 1848, les plus modérés la jugeaient condamnée ; en mars 1849, seule une poignée de radicaux incorrigibles croit encore à la possibilité de l'effacer de la carte de l'Europe. La grandeur même du péril auquel elle a résisté l'a grandie dans l'opinion ; son prestige s'en est accru, et, pour elle surtout, le prestige est presque l'essentiel de la force.

La monarchie n'a pas été moins fortifiée par la transformation profonde que lui a fait subir l'abolition de l'ancien régime. Cette abolition a été complète, définitive, irrévocable ; l'absolutisme de

1. Zwiedinek-Südenhorst, *Deutsche Gesch.*, *1806-1871*, III, 3. — M. de Zwiedinek a eu communication des papiers de l'archiduc Jean, et semble s'en être inspiré dans ce passage.

Digitized by Google

la réaction ne ressemble plus à celui de l'ancien régime : celui-ci était féodal, celui-là est moderne. La monarchie a gagné à cette transformation de se débarrasser d'un système de gouvernement et d'administration qui la gênait, l'étouffait, lui interdisait tout progrès ; de pouvoir désormais développer plus librement ses forces à l'intérieur, augmenter ses ressources, profiter de ses avantages naturels et politiques. Si elle n'en a pas tiré tout le profit qu'elle pouvait, la faute en incombe à la tentative de réaction qui remplit les dix premières années d'après la Révolution. Mais les résultats de cet affranchissement n'en ont pas moins été très profonds et très féconds. L'acte essentiel de cette transformation, c'est l'émancipation des paysans. Par ses conséquences sociales, politiques et nationales, elle a, dans l'histoire de la monarchie, une importance vraiment unique.

La libération du sol et l'émancipation des paysans avaient été, dans toute l'Autriche, l'un des mots d'ordre de la Révolution. Les réformateurs de l'ancien régime, déjà, avaient lutté contre les abus de la féodalité, et les premiers actes révolutionnaires, pétitions en Autriche, motions législatives en Hongrie, soulevèrent la question, et en réclamèrent la solution la plus libérale. Pour les paysans, la Révolution ne signifiait qu'une chose ; leur affranchissement. Dès les premiers jours de l'ère nouvelle, ils avaient cessé de payer leurs redevances et de fournir leurs corvées ; toute tentative de réaction, même toute tergiversation, eût visiblement entraîné une jacquerie : les espérances étaient montées trop vite, l'oppression avait été trop dure, les rancunes étaient trop vivaces ; aussi un prompt règlement de la question était-il dans l'intérêt des propriétaires et de l'ordre public autant que des paysans. En Hongrie, les lois d'avril posèrent les principes de l'émancipation. En Autriche, la libération du sol et l'affranchissement des paysans furent le seul résultat positif des discussions de la Constituante. Le gouvernement s'empressa de sanctionner la loi qu'elle avait votée ; et depuis, à aucun des moments décisifs de la Révolution, ni en octobre, à la fuite de Vienne, ni en décembre, à l'abdication, ni en mars, à la promulgation de la Constitution, il ne négligea d'affirmer avec énergie sa résolution de n'y pas toucher et de n'y pas laisser toucher. C'est que, sitôt atteint ce but de leurs efforts, les paysans avaient quitté le parti de la Révolution. La traditionnelle obéissance à l'empereur, l'esprit conservateur inné avaient désormais chez eux repris le dessus. Seule, la crainte d'une réaction sociale aurait pu les agiter de nouveau ; et seul, leur concours

Digitized by Google

pouvait rendre de nouveau redoutable le parti du désordre. Ainsi s'explique la durée de la réforme. Bach, sur cet unique point, ne renia pas son passé de libéral, et, peut-être sous l'action inconsciente de son hérédité paysanne [1], la défendit contre toutes les attaques. Elle est le seul des résultats de 1848 qui n'ait jamais été remis en question, même temporairement, le seul qui ait été acquis pour toute la monarchie, pour les pays allemands comme pour la Bohême et la Galicie, pour la Cisleithanie comme pour la Hongrie [2], et le seul qui ait fait sentir dans toute la monarchie ses conséquences.

Dans l'ordre social, l'émancipation a fait tomber la barrière qui, jusque là, en Autriche comme en Hongrie, séparait la société, encore tout agricole, en deux classes : celle des maîtres, des seigneurs, qui joignaient à la puissance économique, comme un des attributs naturels de la propriété, le pouvoir politique, et celle des serfs, astreints non seulement à payer des redevances et à fournir des corvées au seigneur, mais encore à chercher à son tribunal l'administration et la justice, c'est-à-dire, en fait, privés de tout droit contre lui, et entièrement remis à sa merci. De ces serfs, constamment opprimés et humiliés, la Révolution a fait des hommes [3]. Elles les a affranchis de la tutelle politique du maître et de sa tutelle économique. Elle a restitué à l'État tous les pouvoirs que jusqu'alors le seigneur exerçait à sa place. Elle a rendu aux paysans le droit de régler leur travail à leur gré, sans subir des règlements minutieux, tracassiers et surannés, et d'en garder pour eux les fruits, au lieu de les voir aller pour la plus grande part au seigneur ; elle a ainsi excité leur activité et leur initiative, et elle leur a donné les moyens de s'élever dans la société. Par là, elle a facilité le développement des classes moyennes, jusqu'alors à peine représentées en Autriche, et ainsi transformé dans sa composition même la société autrichienne.

1. Friedjung, *Vierteljahrsschrift für Social- u. Wirtschaftsgesch*, I, 106-7.

2. Lorsque la Hongrie eut été soumise par les armes autrichiennes, la loi autrichienne d'émancipation y fut substituée aux lois hongroises.

3. On a souvent cité cette plainte furieuse d'un député paysan de Galicie, qui fit frémir l'assemblée de Vienne au moment de la discussion sur l'abolition de la féodalité : « A trois cents pas du palais des nobles, nous devions ôter humblement nos casquettes et, pour obtenir quelque chose du seigneur, il fallait faire intervenir le Juif, car le Juif avait le droit de parler au seigneur, le pauvre paysan ne l'avait pas. S'il s'avisait de monter l'escalier du château, on lui criait : reste en bas, tu pues, le seigneur ne peut supporter ton infection. Et c'est pour ces humiliations qu'on nous demande une indemnité ! » Traduction de M. Denis, *o. c.*, II, 327.

Digitized by Google

L'essor qu'ont pris, grâce à elle, l'agriculture et l'industrie, a profité à l'influence politique de ces classes moyennes, qui représentent les idées de liberté civile et constitutionnelle. Ainsi, par ses conséquences sociales mêmes, l'émancipation des paysans a déjà eu des résultats politiques.

Ses conséquences directement politiques n'ont pas été moindres. Les deux principes de l'organisation de l'ancienne Autriche, l'absolutisme et la féodalité, ont été par elle également atteints, de manière à ne pouvoir pas se relever. D'ailleurs, ils étaient liés l'un à l'autre. Du jour où les paysans ont été émancipés du servage, il est devenu impossible à l'absolutisme de se maintenir plus de quelques années. Privé de l'appui qu'il prenait sur le régime féodal de la propriété et de l'administration, il se trouvait seul en face d'une tâche trop lourde et trop compliquée pour lui. Il a fonctionné, plutôt mal que bien, pendant dix ans, puis il s'est effondré sous le poids. La suppression de la féodalité, en effet, avait mis à la charge de l'État toutes les fonctions dont le soulageait jusque-là la collaboration des seigneurs. Elle avait obligé la politique autrichienne à faire entrer désormais dans ses calculs, non plus seulement les privilégiés, et, avant tout, la noblesse possédante, mais tous les sujets. C'était l'État désormais, et l'État seul, qui devait assurer pour tous l'administration, la justice, l'instruction, les travaux publics. Le problème compliqué de l'organisation de l'État moderne, particulièrement ardu dans cette monarchie, où la féodalité s'était si longtemps survécu, était rendu plus difficile encore par une double conséquence de l'émancipation : d'une part, l'essor de la production qu'elle avait suscité et qui, multipliant les rapports sociaux, faisant apparaître sans cesse de nouvelles formes de la vie économique, plaçait l'administration devant une tâche chaque jour plus délicate ; de l'autre, l'aspect nouveau du mouvement des nationalités, qui posait pour l'Autriche les problèmes d'organisation politique dans des termes qui ne se rencontraient nulle part ailleurs.

Au point de vue national, l'émancipation des paysans a changé entièrement la face de l'Autriche. C'est par elle que la lutte des nationalités est devenue une guerre de masses, au lieu d'être un duel de privilégiés. Les paysans asservis, opprimés, misérables, ne comptaient pas comme facteurs dans cette lutte; mais les paysans affranchis, relevés dans leur dignité personnelle et dans leur condition matérielle, ont pu prêter désormais à la cause de leur nationalité un secours efficace ; délivrés du joug qui pesait lour-

Digitized by Google

dement sur eux, ils sont devenus capables d'enthousiasme pour un idéal, et de sacrifices pour aider à l'atteindre. Des deux côtés de la Leitha, la transformation est complète à ce point de vue ; la société privilégiée, allemande en majorité en Cisleithanie, presque exclusivement magyare en Transleithanie, est remplacée par une société qui comprend tous les citoyens et qui se caractérise désormais par sa bigarrure nationale. L'émancipation d'ailleurs a profité à toutes les nationalités. Sans doute, les résultats en ont été plus sensibles pour celles qui étaient jusque-là effacées. Aucune des nationalités autrichiennes ne doit plus à la Révolution que les Tchèques ; c'est par elle que, dans les pays où ils avaient été les maîtres autrefois, et où, depuis leur défaite, la bourgeoisie était en grande majorité allemande et la noblesse indifférente, ils sont arrivés à reprendre le premier rang. L'émancipation seule leur a permis de soutenir l'effort par lequel ils ont ressuscité leur nation, qui, depuis la Montagne Blanche, paraissait morte. Mais les Magyars, nation privilégiée autrefois, n'auraient pas opposé à l'absolutisme germanisateur de Bach une si victorieuse résistance, s'ils n'avaient pas eu à mettre en ligne, derrière leur aristocratie nationale, les masses paysannes élevées par l'émancipation à la conscience nationale et à l'enthousiasme pour la Constitution ; pas plus que sans elles ils n'auraient pu, après 1867, organiser le nouvel État hongrois. Les conditions de la lutte nationale se sont ainsi transformées par l'affranchissement des paysans, et en même temps son caractère ; de littéraire et d'historique qu'elle était jusqu'alors presque exclusivement, sauf chez les Magyars, elle est devenue politique, et l'est restée. Quelques mois de liberté de la presse et de liberté de la tribune avaient suffi à donner pour toujours au mouvement des nationalités cette direction nouvelle, démontrant une fois de plus quel lien indissoluble unit les idées de nationalité et de liberté. Même les programmes nationaux ont été fixés alors d'une façon presque définitive, et sont encore aujourd'hui dominés en grande partie par les idées émises en 1848. Ainsi par ses conséquences, aussi bien les plus directes que les plus éloignées, l'émancipation des paysans, le plus grand des résultats de la Révolution, a marqué sa trace profonde dans l'histoire de la monarchie.

Ni la cour ni le gouvernement ne pouvaient fermer les yeux à cette transformation complète et à ses suites. Si même l'un ou l'autre avait pensé sérieusement à une restauration de l'ancien régime, il eût dû y renoncer aussitôt, car la restauration était impossible sans le rétablissement de la féodalité, auquel on ne

Digitized by Google

pouvait même pas songer. Mais ni l'un ni l'autre n'y pensait. L'ancien régime, pour eux, était condamné par la promptitude même de sa chute, et par le souvenir des périls qui, pendant quelques mois, avaient semblé menacer jusqu'à l'existence même de la monarchie. L'histoire de la Révolution leur démontrait clairement que le système « provincial », l'ancien système qui consistait à respecter les particularités des divers pays de la monarchie. à laisser à chacun ses formes d'administration, ses habitudes, ses traditions, et à les maintenir tous réunis par le seul lien dynastique, par le pouvoir d'un souverain partout le même, et absolu dans toutes les grandes questions de la politique — que ce système ne suffisait plus à assurer la durée et la puissance de la monarchie. Il fallait désormais que l'État prît aux yeux des sujets forme et corps, qu'il ne les laissât plus uniquement soumis aux influences provinciales et nationales, mais qu'il s'assurât sur eux un empire direct et immédiat. Et par là encore, la grande œuvre de la Révolution, la transformation sociale, portait ses fruits : il fallait que l'État se rapprochât désormais des sujets, non pas seulement pour leur assurer les services que jusque-là ils recevaient de leurs seigneurs, mais aussi pour s'assurer d'eux l'attachement, le respect et l'obéissance que, tant qu'avait duré le servage, il lui avait suffi d'obtenir des seigneurs ; il fallait que l'État autrichien se mît en contact direct avec ce produit de la Révolution : le peuple autrichien.

L'ancienne Autriche avait péri tout entière dans les journées de mars. Aussi bien pour la dynastie que pour les peuples qu'elle gouvernait, la Révolution marquait la fin d'une époque et le début d'une ère nouvelle. Ses leçons avaient modifié les idées de l'une comme les sentiments des autres. A la dynastie, elle avait fait apparaître la nécessité d'une politique différente de sa politique traditionnelle, et capable de réaliser enfin cet État autrichien, objet vainement poursuivi de ses efforts depuis plus de trois siècles. Aux peuples, elle avait montré que leur union dans la monarchie avait ses causes profondes, qu'elle était de leur intérêt à tous, qu'elle méritait de leur part des concessions et des sacrifices. Le problème de l'État moderne se posait ainsi dans les conditions les plus favorables ; jamais peut-être ces deux forces antagonistes de l'histoire d'Autriche, la dynastique et la nationale, ne furent si près de se confondre. Le lendemain de la Révolution était l'heure critique dans l'existence de la monarchie des Habsbourg. — Le coup de barre fut donné du mauvais côté, et l'Autriche moderne s'abîma sur les récifs.

Digitized by Google

CHAPITRE II

La Réaction (1849-1859)

I. *Le retour à l'absolutisme.* — II. *Le système de Bach.* — III. *L'opinion publique.* — IV. *La ruine du système.*

Les dix années de la réaction ont décidé du sort de la monarchie : elles pèsent encore aujourd'hui sur elle. En octobre 1849, en 1850, même en 1851, il était possible, il était facile d'associer peu à peu les peuples autrichiens à la direction des affaires publiques, sans rien enlever à la couronne de sa force réelle, de les rapprocher dans une œuvre commune, de créer entre eux le sentiment de solidarité, dont le manque avait fait la faiblesse de la monarchie sous l'ancien régime. Des concessions constitutionnelles très-modérées y auraient suffi. En optant pour la réaction absolutiste, brutale et sans phrases, le gouvernement détruisit cette chance d'union, il prépara les discordes et les divisions futures. Il engagea contre la Hongrie un duel à mort, et par là suscita à la monarchie l'irréductible opposition des Hongrois : le dualisme de 1848, dont une faible minorité seulement osait en 1850 espérer la restauration, devint dix ans après le minimum de leurs prétentions. La suppression de toute vie publique anéantit les fruits du rapprochement qui s'était opéré à Kremsier ; lorsque l'absolutisme tomba, les peuples de l'Autriche s'ignoraient de nouveau autant et se haïssaient plus qu'aux débuts de la Révolution. Tels furent les résultats les plus graves de la tentative d'imposer à l'Autriche moderne, sur laquelle 1848 avait passé, l'unité par l'absolutisme, la centralisation et la germanisation, c'est-à-dire par les moyens qui avaient échoué dans l'Autriche d'ancien régime. Il y avait contradiction entre l'Autriche nouvelle, telle que la Révolution l'avait faite, et cette « copie, ou plutôt ce plagiat, du système joséphiste », « dépouillé des idées libérales et modernes qui rendent Joseph II si sympathique [1]. »

1. Somssich, *Das legitime Recht Ungarns*, 84. — Kramář, *Böhm. Staatsrecht*, *Zeit*, 16 nov. 1895, 102.

Digitized by Google

I

L'unité autrichienne était faite, non pas l'unité extérieure et mécanique, l'uniformité, mais l'unité intime et morale, une unité solide et durable, fondée sur le consentement de tous les peuples autrichiens, si, au lendemain de la Révolution, le gouvernement s'était engagé, même avec la plus grande prudence, mais résolument, dans la voie constitutionnelle. Il était tout puissant ; nulle force ne pouvait plus lui résister. Le parti révolutionnaire avait disparu, soit dans les prisons et les casemates, soit dans l'armée, redevenue pour les pécheurs politiques la grande école de la discipline et du respect. La monarchie presque entière était en état de siège : les conseils de guerre et les gouverneurs militaires maintenaient l'ordre par la terreur. Les menées des agitateurs réfugiés en exil, dont Kossuth était le plus actif, fournissaient un prétexte à de nouvelles rigueurs de la police sans constituer un vrai danger. Les paysans, pourvu qu'on ne revînt pas sur leur émancipation, ne demandaient qu'à obéir à l'empereur. Les libéraux de la bourgeoisie intelligente et laborieuse, qui avaient préparé la Révolution et dirigé ses débuts, étaient fatigués de toutes les vicissitudes traversées, découragés autant par les excès du mouvement que par son échec ; les intérêts matériels, négligés durant cette période agitée, les sollicitaient de nouveau, et faisaient tort à la politique. D'ailleurs, la désillusion était venue vite. Très-peu osaient encore, après l'expérience qu'on venait de faire, aspirer au parlementarisme. La grande majorité désirait, ou tout au moins acceptait, comme seule solution possible, un gouvernement central fort, contrôlé, mais non dirigé, par une assemblée peu nombreuse : une assez large autonomie provinciale satisferait, sans danger pour l'unité de la monarchie, les aspirations libérales et nationales. Sous la pression des faits, le libéralisme même des plus avancés avait pris une teinte très conservatrice.

La littérature politique revélait cet état nouveau de l'opinion. C'était un signe des temps que la brochure d'Eötvös — le chef des centralistes hongrois, l'ami de Deák, l'ancien membre du ministère parlementaire hongrois — sur l'*Égalité des nationalités*[1]. Avec une grande pénétration et une pleine indépendance d'esprit,

1. *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten* (1850).

Digitized by Google

sans céder en rien à ses préjugés nationaux, Eötvös analysait les leçons de la Révolution. Elle prouvait, pour lui, combien étaient forts en Autriche la fidélité dynastique, le sentiment national aussi bien historique qu'ethnique, et l'idée de l'égalité civile; combien faibles au contraire les mobiles purement politiques, et combien impuissantes sur les masses les formules radicales. La force de la monarchie est dans la légitimité, les traditions historiques, le pouvoir monarohique ; c'est folie que de prétendre remplacer ces appuis solides et éprouvés — éprouvés, puisqu'après tout la monarchie est sortie victoriseuse de la crise — par l'idole, la chimère d'un État unitaire. « Les peuples ne concevaient l'État unitaire que dans la mesure où il apparaissait en Autriche comme une conséquence nécessaire du principe monarchique. Ce n'est pas l'idée de l'unité qui a sauvé la monarchie, c'est au contraire l'idée de la monarchie qui a sauvé l'unité en Autriche [1] ». L'impossibilité pratique ainsi établie d'appliquer la Constitution du 4 mars, qui repose précisément sur ces idées sans puissance d'unité de l'État et de liberté politique abstraite, et qui heurte au contraire les sentiments les plus puissants, légitimistes et nationaux, Eötvös propose une nouvelle Constitution pour la monarchie. Il veut qu'on rende aux pays hongrois les droits constitutionnels qu'ils possédaient avant la Révolution, sous réserve des concessions nécessaires à l'unité de la monarchie, qu'on dote des mêmes droits les pays cisleithans, qu'on donne aux diverses nationalités ethniques et à leurs langues des garanties contre l'oppression. Les concessions nécessaires à l'unité de la monarchie consisteront à réserver au gouvernement central tout ce qui concerne les affaires étrangères, la guerre, la marine, le commerce, et dans les finances et les communications ce qui est d'intérêt commun. Un Parlement central surveillera le ministère commun. Dans cette combinaison, tous les intérêts respectables seront sauvegardés, tous les sentiments légitimes ménagés : les pays cisleithans, soumis jusque là à l'absolutisme bureaucratique, gagneront tout ; les pays hongrois devront abandonner au Parlement central des droits que possédaient jusque-là leurs Diètes, mais ils en seront indemnisés par leur participation même à ce Parlement, et par la jouissance plus paisible et plus sûre de leur autonomie. Quant à l'unité de la monarchie, qui est une nécessité européenne, à sa force, à sa solidité, à sa situation de grande puissance, qui est la condition même de son existence, elles seront assurées, et

1. *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten*, 61.

Digitized by Google

par les nouvelles institutions centrales, et par le concours sans réserve des peuples qui trouveront dans l'autonomie la garantie des intérêts qui leur sont chers.

Esprit curieux et hardi, familiarisé par de longues études en Allemagne avec la pensée occidentale, l'horizon politique ainsi élargi, ami des vastes spéculations, Eötvös donne à ces idées la forme la plus précise et la plus philosophique à la fois. Mais elles se retrouvent, du moins pour l'essentiel, chez des écrivains très différents de lui. Si divers qu'ils soient d'origine, de situation, de nationalité, on rencontre chez tous le même thème : nécessité de compter avec l'unité de la monarchie, de lui donner les moyens de vivre et d'être une grande puissance ; nécessité aussi de respecter ses traditions historiques et les sentiments nationaux de ses peuples ; impossibilité de fonder l'unité sur la ruine de tout ce qui est vraiment fort en Autriche. — Palacký, dans un article de journal, reproduit son projet de division ethnographique, en sept groupes, cette fois : pour les affaires communes, qu'il délimite à très-peu près comme Eötvös, il songe à constituer auprès du ministère, pour le contrôle, un conseil simplement consultatif ; on le sent même, comme d'ailleurs Eötvös, résigné à accepter, en échange de l'autonomie à l'intérieur, l'absolutisme dans les affaires communes [1]. De deux conservateurs comme Andrian, l'auteur de *Oesterreich und dessen Zukunft*, et Somssich, un des fidèles d'Apponyi, on ne peut attendre que la défense du droit historique : leur idéal à tous deux est la restauration des Constitutions provinciales en Autriche et en Hongrie, et, pour les affaires communes, les solutions du programme conservateur hongrois de 1847 [2]. Springer, le futur historien de l'Autriche contemporaine, victime de l'arbitraire ministériel qui supprimait son journal, et alors au début de l'évolution qui, d'un Bohême à la Pinkas, devait le transformer en un Allemand centraliste, faisait ses adieux à l'Autriche par sa brochure l'*Autriche après la Révolution*. « L'unité ne s'improvise pas, » dit son épigraphe ; et il dissèque impitoyablement la Constitution du 4 mars et toute politique qui serait de même façon centraliste. « Nous sommes des Autrichiens, non point par une

1. Palacký, *Sur la centralisation et l'égalité nationale en Autriche. Spisy z oboru politiky*, n° 23. — Cf. *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten*, 70.

2. V. plus haut, p. 70. Andrian, *Denkschrift über die Verfassungs-und Verwaltungsfrage in Oesterreich*, écrite en 1851, publiée seulement en 1859, mais communiquée à ses amis. — Somssich, *Das legitime Recht Ungarns und seines Königs*.

Digitized by Google

nécessité de la nature, comme celle qui fait que les Français et les Anglais se sentent directement, sans intermédiaire, Français et Anglais, mais par un intérêt politique calculé, et seulement dans la mesure de cet intérêt. C'est à notre province natale que nous sommes attachés avant tout et sans intermédiaire, c'est par elle seulement que nous entrons en rapport avec la monarchie... Exiger des Italiens, des Slaves, des Allemands qu'ils se sentent exclusivement Autrichiens, c'est vouloir les condamner à une sorte de célibat — et d'autant plus violemment les exciter au péché [1]. » Une fédération des provinces, qui sauvegardera l'unité de la monarchie en assurant les libertés nécessaires, voilà la solution. Mais que le ministère se hâte « avant que la durée de l'état de siège n'ait aboli le sentiment de solidarité des citoyens et détruit toute confiance » [2]. Même un partisan aussi inébranlable de la stricte légalité que le baron Sigismond Kemény, un des chefs du parti pacifique au Parlement de Debreczen, ne peut pas se soustraire à l'influence des leçons de la Révolution. Le dualisme nouveau, fondé sur les lois de 1848, est pour lui intangible, car ces lois sont aussi valables, la sanction en a été aussi régulière, que celle de toutes les autres antérieures : y laisser toucher, c'est mettre en question tout le *Corpus Juris* de la nation. Mais elles peuvent être révisées dans la forme légale, et elles doivent l'être, pour en corriger le défaut capital, leur lacune au sujet des affaires communes. Elles ont négligé de tenir compte des intérêts de la monarchie : par là, elles ont engagé la Hongrie dans un conflit avec la monarchie, où elle ne pouvait être que vaincue. Ni la Hongrie ne peut se passer de l'Autriche, ni l'Autriche de la Hongrie ; la solution est donc évidente : un compromis. Il faut — c'est une exigence de la situation européenne — que la monarchie soit une grande puissance, et il faut que la Hongrie, dans sa Constitution, tienne compte de cette nécessité, il faut qu'elle y fasse les sacrifices indispensables ; mais il faut aussi que l'Autriche ne demande que les sacrifices indispensables, reconnaisse loyalement que la Hongrie est un État, et non point une province. C'est tout le problème du Compromis, du dualisme, posé pour la première fois dans ses termes précis, avec l'indication de ses données essentielles, tandis que Kossuth, en mars 1848, n'avait fait que l'effleurer. Plus peut-être qu'aucun autre, le livre de Kemény [3] prouve combien l'effet pro-

1. *Oestreich nach der Revolution*, 47.
2. *Ib.*, 102.
3. *A forradalom után* (*Après la Révolution*), 1850. D'après l'analyse de Beksics, *Kemény Zs.*, 157-60.

Digitized by Google

duit par la Révolution avait été profond, quelle force elle avait donnée à l'idée de l'unité autrichienne, et avec quelles chances de succès un gouvernement habile et sage aurait pu aborder la solution du problème autrichien.

Il n'eût pas eu besoin d'aller jusqu'au dualisme. Les ambitions de la majorité des Hongrois étaient bien plus modestes. Sans parler même des autres nationalités, nombreux étaient les Magyars qui, sous l'impression de leur terrible défaite, auraient accepté avec résignation la restauration de l'ancienne Constitution, même fortement modifiée, dans le sens absolutiste. Les patriotes libéraux craignaient que le gouvernement n'eût l'idée de la restaurer ainsi [1]. Du côté autrichien, la modestie des désirs n'était pas moindre : le rétablissement des anciennes Constitutions provinciales aurait satisfait les patriotismes particuliers, l'empereur serait resté maître absolu des affaires communes centralisées. Si le gouvernement s'était décidé à une semblable politique, il aurait pu s'appuyer, dans toutes les parties de la monarchie, sur les éléments sociaux les plus considérables et les plus influents. Il aurait ouvert la voie à une évolution intérieure régulière, pacifique et normale. Une méthode de douceur, une apparente générosité, qui aurait été en fait la plus grande des habiletés, lui aurait permis de réussir où la violence avait toujours échoué, et de fonder enfin l'unité autrichienne. Si cette occasion unique fut manquée, la responsabilité en incombe toute au ministère qui, entièrement libre de son choix, choisit de recommencer la politique de violence.

La monarchie avait été reconquise par la force. L'armée se sentait victorieuse, elle triomphait, et elle voulait jouir de son triomphe. Tout contribuait à exciter son orgueil. François-Joseph, dès son avènement, s'était posé en militaire : par ses proclamations à l'armée, par les égards particuliers qu'il témoignait à ses chefs, il attestait quelle importance il lui reconnaisait dans l'État. Au contraire de ses prédécesseurs immédiats, il ne se montrait en public qu'en uniforme, et le public, sans apercevoir encore tout le sens de ce changement d'habitudes, le remarquait et le regrettait [2]. L'état de siège entretenait chez les officiers l'idée de leur autorité indiscutable et de leur supériorité sur la population civile ; il les entraînait presque nécessairement, dans leurs rapports avec elle, à une arrogance insupportable, à des violences

1. Springer, *Protok.*, XIV.
2. Helfert, *Gesch. Oest.*, III. 392.

Digitized by Google

qui presque toujours restaient impunies [1]. Les conseils de guerre et les conseils d'enquête purifiaient l'armée des traîtres, c'est-à-dire de ceux qui avaient servi la Révolution à Vienne ou en Hongrie, encore que ces derniers fussent souvent moins coupables que victimes du double jeu de leurs chefs ; et ces exécutions contribuaient à exalter l'esprit de caste. L'armée, ainsi relevée et fortifiée, nourrissait contre le régime constitutionnel une aversion qui remontait aux premiers jours de la Révolution. Elle ne s'était pas privée de la manifester pendant la durée du Parlement. Le Parlement disparu, la Constitution n'en subsistait pas moins, encore que sur le papier, et avec elle le ministère responsable qu'elle avait institué : dans ses actes militaires, le souverain était lié presque toujours au contreseing du ministre de la guerre. Si vide que fût cette formalité, elle irritait l'armée ; il semblait qu'entre l'empereur et elle il y eût ainsi une ingérence étrangère, et cette seule apparence était intolérable. La suppression du contreseing dans les affaires militaires fut, en octobre 1850, le signe précurseur du retour à l'absolutisme. L'armée n'avait qu'une conception de l'Autriche, et c'était que l'Autriche fût une immense armée. Dans les régiments, la discipline, l'obéissance passive, le commandement absolu faisaient disparaître toute diversité d'origine et de sentiments nationaux. Sous les drapeaux, tous les Autrichiens n'étaient qu'Autrichiens ; le culte de la dynastie, de l'empereur chef suprême, les réunissait tous. Appliquer le même régime à toute la population pour lui donner le même esprit, n'était-ce pas le moyen de faire l'Autriche unitaire, comme on avait fait l'armée une ? Comment les militaires auraient-ils douté que les moyens par lesquels ils dressaient une partie de la population dussent réussir avec la population tout entière ?

L'empereur était naturellement accessible à ces idées. Il restait sous l'impression du rôle que l'armée avait joué dans la reconquête de la monarchie. Sa majesté avait été blessée par la déclaration de déchéance, sa fierté de monarque avait ressenti cruellement l'humiliation de l'intervention russe. Il était entouré surtout d'officiers. Sa jeunesse même et son inexpérience des affaires devaient l'incliner à la politique la plus raide, la plus violente, la plus absolue. Un souverain moins jeune, mieux instruit de sa tâche, qui aurait pu se faire par sa propre expérience une idée personnelle des conditions de la monarchie qu'il était appelé à gouverner, eût pu résister à l'entraînement de la victoire, réfléchir

1. Denis, *o. c.*, II, 373.

sur la Révolution, y voir autre chose qu'un attentat à la majesté impériale ; il eût pu restaurer l'ordre de choses traditionnel, historique et légitime, et n'y apporter que les changements rendus nécessaires par toute l'évolution politique et sociale de la monarchie jusqu'à la Révolution. Mais ce n'était pas sans raison que Schwarzenberg avait voulu « un empereur que l'on pût montrer aux soldats ». Jeune, sans expérience, sans préparation approfondie à son métier de souverain autrichien, François-Joseph y apportait sans doute le sérieux, la conscience, le désir de bien faire ; mais il était nécessairement, quelque soin qu'il mît à écarter toute tutelle et à défendre sa liberté de jugement personnel, exposé à subir les influences les plus diverses. Il appartenait à ses conseillers responsables de l'avertir ; mais aucun d'eux n'était d'humeur à s'opposer au courant qui entraînait l'Autriche vers une réaction absolutiste.

Schwarzenberg, en politique intérieure, n'avait pas de programme. Diplomate et militaire avant tout, il se proposait uniquement de maintenir ou de refaire la situation extérieure de l'Autriche, sa grandeur européenne. Pour réussir dans cette tâche, il ne voyait qu'un moyen : établir à l'intérieur l'obéissance passive. Sa naissance, son milieu semblaient devoir faire de lui un tenant de l'école historique ; mais il en méprisait les représentants pour leur faiblesse à laquelle il imputait l'explosion de la Révolution, et il n'en acceptait pas tout le credo. « Je ne peux pourtant pas », disait-il, « donner à mes six idiots de cousins tous les gouvernements de province. »[1] Homme d'action et d'épée, il n'avait pour ceux qu'il considérait comme des hommes d'intrigue et de parole qu'un mépris teinté de pitié. Lorsqu'on lui présenta la pétition hongroise de 1850, il répondit ironiquement que les signataires avaient eu en mains le pouvoir jusqu'en 1848 et qu'ils n'avaient pas su barrer la voie à la Révolution[2]. Lui se vantait de l'avoir su ; son orgueil de vainqueur, de dompteur de la Révolution, ses inclinations militaires, son tempérament de joueur de difficulté devaient le pousser au camp de ceux qui ne défendraient pas le système constitutionnel le jour ou il paraîtrait utile de le sacrifier à la grandeur extérieure de la monarchie.

Dans le ministère, les questions d'organisation intérieure étaient spécialement le domaine de Stadion ; la Constitution de 1849 reflétait ses idées, autant que la situation avait permis au

1. Poschinger, *Preussen im Bundestag*, IV, 22 (dépêche de Bismarck).
2. Marczali, *A légúj. kor tört.*, 850-1.

Digitized by Google

gouvernement de les adopter. Son plan était de l'appliquer, et d'en accentuer, au fur et à mesure que cela deviendrait possible, les caractères centralistes. L'essentiel pour lui était d'organiser l'administration et de la centraliser fortement. Un constitutionnalisme modéré et une certaine autonomie étaient compatibles avec ce programme. Avec des libertés chichement dosées et une puissante machine administrative à la Napoléon, Stadion comptait arriver à créer l'unité autrichienne. Comme Bach, il était attiré par le libéralisme doctrinaire, par les institutions de la monarchie de juillet. Il eût volontiers refondu l'Autriche sur le modèle de la France : il avait laissé, pour la forme, subsister les gouverneurs de province : mais ils étaient réduits au rôle d'organes de transmission de la correspondance entre le ministre et les présidents des cercles, sorte de préfets, ses subordonnés directs. Sitôt les nouveaux rouages mis en bonne marche, et le public habitué à leur fonctionnement, gouverneurs et provinces auraient disparu [1]. Mais Stadion n'eut point le temps d'aborder même l'exécution de son plan : la maladie le contraignit à se retirer, et l'idée constitutionnelle en Autriche reçut un coup terrible lorsque son portefeuille échut à son collègue de la justice, Bach.

Dans le ministère Schwarzenberg, Bach avait d'abord représenté par excellence l'élément constitutionnel. Windischgrätz s'était scandalisé de voir au gouvernement ce révolutionnaire ; mais Stadion tenait à sa nomination et avait convaincu Schwarzenberg. Bach, par son passé même, était le garant du cabinet devant l'opinion, qui déjà le soupçonnait de vues réactionnaires. Il avait conquis la faveur de la cour en septembre, lors de la discussion sur la Hongrie au Parlement de Vienne, en défendant l'unité de la monarchie assez énergiquement pour faillir en octobre partager le sort de Latour. Il n'avait certes pas encore, en juin 1849, répudié les idées libérales de son passé, et fait son deuil du système constitutionnel. La circulaire qu'il adressa aux gouverneurs, en prenant possession de son nouveau portefeuille, et qu'il est difficile de considérer comme un amas de mensonges, le montre animé d'idées modernes. « Les fonctions administratives ne doivent plus être un simple gagnepain, mais des postes de confiance publique et d'action ; le fonctionnaire ne doit plus chercher à se signaler en s'isolant rigoureusement des citoyens, mais en étendant le cercle de ses devoirs et en accomplissant toute sa mission. » Le gouvernement est fidèlement dévoué aux institutions constitutionnelles, dont il attend

1. *Gegenwart*, XI, 311.

Digitized by Google

la prospérité du pays et des citoyens ; il veut inspirer au public la confiance dans ses intentions, et le guider dans la voie constitutionnelle, tout en conservant son autorité et le rôle qui lui revient légitimement [1]. C'étaient aussi les idées de Stadion. Mais bientôt Bach les renia, pour glisser lentement à une complète réaction absolutiste.

Il était Viennois. Il connaissait l'étranger, où il avait voyagé, mieux que l'Autriche provinciale. Il appartenait donc, par ses racines intellectuelles, par son milieu, à l'école centraliste, qui ne voyait pas de différence entre la monarchie autrichienne et un État nationalement homogène ; il lui paraissait possible et désirable de donner à l'Autriche la forme d'une monarchie centralisée, où, en tout, le mot d'ordre serait venu de la capitale. Or, en Autriche, nécessairement, la centralisation aboutit vite à l'absolutisme. Dès que la difficulté apparaît d'introduire dans cette monarchie hétérogène les institutions constitutionnelles qui fonctionnent dans les États unitaires, les hommes d'État qui ont entrepris cette tâche sont forcés de choisir entre le libéralisme et le centralisme. Bach ne pouvait pas échapper à ce destin. Pour préparer le fonctionnement de la Constitution, il lui fallut d'abord élaborer les statuts provinciaux, qui devaient donner ses cadres à la vie publique provinciale. Poser des règles générales à observer partout, il n'y avait pas à y songer, si l'on ne voulait pas créer de puissants foyers d'opposition et de mouvements nationaux et révolutionnaires. A la fin de 1849 parurent les statuts pour les provinces allemandes, la Moravie et la Silésie ; plus d'un mois après, celui de la Bohême ; en octobre 1850, celui de la Galicie. Ces intervalles mêmes révèlent que le gouvernement avait dû prendre des précautions particulières pour ces grandes provinces : et les statuts montraient que ces précautions étaient dirigées contre les nationalités, les Polonais de Galicie et les Tchèques, considérées comme les ennemis du gouvernement. Quand il fallut songer aux provinces qui avaient été les vrais foyers de révolution, Hongrie et Italie, l'impossibilité d'appliquer les principes de la Constitution sans mettre aussitôt en péril l'État même éclata ; et, du moment où la Constitution était inapplicable dans les plus grandes provinces de la monarchie, comment aurait-elle pu subsister dans les autres ? Bach n'était pas homme à sacrifier sa personne à des convictions et à des principes. Il ne pouvait pas lui échapper qu'un régime constitutionnel, quelle qu'en fût la

1. Fischer, *Aus meinem Amtsleben*, 135-40.

Digitized by Google

forme, donnerait à la grande propriété une importance dominante dans la politique autrichienne. Or, la grande propriété, c'était l'aristocratie, et l'aristocratie, dans toute la monarchie, était hostile à Bach : elle le méprisait comme un parvenu, un usurpateur, elle le haïssait comme un révolutionnaire, un des auteurs de l'émancipation des paysans, qu'elle était incapable d'abolir autant que d'accepter ; les Hongrois, de plus, ne lui pardonnaient pas son attitude en septembre 1848. Bach connaissait ces haines ; elles contribuèrent certainement à lui faire paraître nécessaire, quelques objections que pût lui suggérer son intelligence politique, le choix de l'absolutisme.

La Constitution du 4 mars n'avait-elle pas été promulguée avec l'arrière-pensée d'une prompte abrogation, pour masquer seulement, pendant la période où la prudence était de rigueur, les vrais desseins du gouvernement ? Le fait qu'elle ne fut jamais appliquée, le caractère des hommes d'État de la réaction, les idées qu'ils avaient déjà laissé ou que par la suite ils firent paraître, la facilité avec laquelle la plupart d'entre eux, et les plus marquants, passèrent du rôle de ministres constitutionnels à celui d'agents du pouvoir absolu, pourraient le faire croire. Schwarzenberg lui-même, lorsque par ses circulaires du 20 août et du 31 décembre 1851 il annonça aux représentants diplomatiques de l'Autriche la suppression projetée, puis la suppression accomplie de la Constitution, porta sur elle un jugement qui ferait douter qu'on ait jamais voulu sérieusement l'appliquer. Elle était, disait-il, calquée sur des modèles étrangers ; elle ne convenait pas à la situation particulière de la monarchie ; mais, ayant besoin de faire vite, on avait copié en hâte ces modèles, sans trop contrôler dans quelle mesure leurs dispositions pouvaient s'appliquer à l'Autriche ; la vraie utilité de la Constitution, c'était seulement de « donner un terrain sur lequel on pût réédifier l'unité et l'indivisibilité de l'empire et l'autorité du trône [1] ». Ces paroles, dans cette bouche, ne pouvaient presque pas être interprétées autrement que comme un aveu. — Il n'en est rien cependant. Les années 1849, 1850, 1851, ne sont pas remplies par un jeu combiné d'avance en vue de préparer lentement l'abrogation de la Constitution. Elles le sont, au contraire, par des efforts pour appliquer dans la pratique les principes qu'elle proclame [2], par des essais de lois organiques de toute sorte. Mais ces essais mêmes montrent vite qu'il est infini-

1. *Annuaire des Deux-Mondes*, 1852.
2. Cf. ce que dit Helfert, *Gesch. Oest.*, IV², 165, 416, 528 note, 271.

Digitized by Google

ment plus facile de proclamer les principes abstraits d'une Constitution unitaire que de les appliquer dans l'Autriche réelle. Devant les difficultés, le zèle réformateur et constitutionnel des ministres diminue. à mesure qu'augmente l'influence en haut lieu des partisans de l'absolutisme.

Le régime du provisoire, de l'état de siège, auquel était soumise la plus grande partie de la monarchie, suspendait l'effet de la plupart des mesures libérales qui étaient décrétées en théorie. Celles que l'on avait vraiment mises en pratique ne purent pas, pour les mêmes raisons, rester longtemps en vigueur. Les ministres sincèrement constitutionnels, Schmerling à la justice, Bruck au commerce, donnèrent leur démission quand ils virent où allait le gouvernement. Pendant ce temps, le Reichsrath, le conseil de la couronne institué par la Constitution, s'organisait, et ses membres étaient choisis parmi les anciens fonctionnaires ou les aristocrates les moins suspects d'attachement au système constitutionnel. La Constitution garantissait la liberté de la presse ; mais Palacký, à la suite de son article sur la décentralisation, accueilli avec enthousiasme même dans les provinces allemandes, était mis en demeure de se taire, et le journal où il l'avait publié supprimé. Havlíček, le grand journaliste tchèque, tracassé sans cesse par la police, avait été traduit devant le jury et acquitté : par simple mesure administrative, on l'interna à Brixen, dans le Tirol. Le gouvernement violait les droits personnels les plus élémentaires des citoyens ; mais les baïonnettes répondaient de l'ordre, et la réaction pouvait marcher plus hardiment.

Elle garda quelques ménagements, tant que le péril révolutionnaire sembla redoutable. Ni les gouvernements ni l'opinion n'avaient considéré sa victoire en 1849 comme définitive. Ils attendaient également un nouveau soulèvement en France, d'où résulterait un nouveau bouleversement européen. Mais sur ces entrefaites survint le 2 décembre : le parti de la Révolution en France se trouva décimé pour longtemps. Les gouvernements réactionnaires ne furent pas longs à comprendre quel service Louis-Napoléon leur avait rendu. L'organe officiel du ministère autrichien publia dès le 4 décembre l'apologie du coup d'État : il n'y a en Europe qu'une tâche de première importance, la défense sociale contre l'anarchie ; quiconque s'y attache est un allié pour les gouvernements conservateurs. Louis-Napoléon l'a entreprise et menée à bonne fin, il a donné des gages à la bonne cause, et il a prouvé son talent ; on peut donc avoir confiance en lui [1]. On

1. (Springer), *Gegenwart*, XI, 343.

Digitized by Google

pouvait désormais surtout avoir confiance en soi-même. Schwarzenberg venait, en Allemagne, d'abolir les dernières traces de la Révolution, et de restaurer l'ordre politique légitime. Il pouvait s'avancer sans crainte à l'intérieur. Avant la fin du mois de décembre 1851, le gouvernement autrichien avait, en abrogeant définitivement la Constitution, achevé l'œuvre qu'il poursuivait depuis deux ans.

Le ministère de la guerre, dans son sens constitutionnel, avait été pratiquement aboli le 9 octobre 1850. Le 20 août 1851, un billet impérial à Schwarzenberg déclara les ministres uniquement responsables devant l'empereur. Du coup, l'absolutisme était en fait rétabli, et c'était presque une mauvaise plaisanterie que d'ordonner en même temps au ministère et au Reichsrath d'examiner sérieusement, au point de vue du principe du gouvernement monarchique et du principe de l'unité de l'Empire, si la Constitution pouvait être maintenue. Le résultat facile à prévoir de cet examen fut la Patente impériale du 31 décembre 1851, qui portait abrogation de la Constitution. « Comme, d'après le résultat des délibérations qui ont eu lieu, il apparaît que la Constitution en question n'est ni appropriée dans ses bases à la situation de l'État impérial autrichien, ni exécutable dans l'ensemble de ses dispositions, nous nous sommes trouvé, après examen attentif de tous les arguments, contraint par notre devoir de souverain de déclarer par les présentes désormais sans vigueur et sans effet légal ladite Constitution du 4 mars 1849. » L'égalité des citoyens devant la loi, l'abolition des charges féodales sont confirmées. L'expérience et une étude attentive détermineront la forme des institutions nouvelles ; les principes essentiels en sont déjà arrêtés, et ils sont portés à la connaissance du public : ce seront les « Principes organiques » des institutions de l'empire d'Autriche.

Dans sa dépêche diplomatique du 20 août, qui, au moment où était ordonné l'examen de la Constitution, en annonçait déjà clairement la suppression, Schwarzenberg, après avoir énuméré ses défauts, déclarait que l'empereur, ne s'étant engagé par aucun serment à la maintenir, pouvait la reprendre à son gré, et il affirmait que le gouvernement n'avait aucune intention réactionnaire [1]. La justification était faible et l'affirmation impuissante à masquer la réalité. L'absolutisme devait être la réaction : il l'eût été sous Schwarzenberg ; il ne le fut ni moins ni plus lorsque, Schwarzenberg mort subitement le 5 avril 1852, Bach prit dans le ministère l'influence prépondérante.

1. *Gegenwart*, XI, 342.

Digitized by Google

II

Bach donne à l'absolutisme un caractère nouveau. La centralisation bureaucratique, qui n'était, avec Schwarzenberg, qu'un moyen de gouvernement, devient un but en elle-même. Le successeur du prince aux affaires étrangères, le comte de Buol-Schauenstein, diplomate de carrière, d'une intelligence médiocre, sans idées personnelles, sans le prestige de son prédécesseur, n'est plus président du conseil que de nom. Sans doute, c'est toujours la politique extérieure qui donne le ton : l'Autriche unitaire, absolutiste, germanisée, n'est que l'amorce du grand empire allemand de soixante-dix millions d'hommes, rêve de Schwarzenberg, chimère qui ne se dissipe qu'en 1859, même en 1866. Mais, en pratique, Bach est bien plus libre, bien plus indépendant ; il sent moins la tutelle ; de plus en plus, il se tient pour la cheville ouvrière du système ; il a les coudées bien plus franches pour l'œuvre d'organisation bureaucratique à laquelle le portent ses goûts et ses talents.

D'ailleurs, il est loin d'être tout puissant et sûr de son pouvoir. En haut lieu il est plus subi qu'aimé. L'esprit aristocratique de la cour s'accommode mal de voir ce parvenu à une place qui revient à des gens de plus haut lignage. On a beau faire de lui un baron, il reste l'avocat révolutionnaire, qu'on remercierait volontiers, si on ne le croyait indispensable à l'exécution de l'œuvre dont il a fourni les plans. La haute aristocratie ne lui épargne pas les coups d'épingle, et les gros. Les militaires font sentir à ce civil tout leur mépris. Même dans les rangs de l'ancienne bureaucratie, il compte des adversaires, et qui, par leur influence, le contraignent parfois à des concessions : ainsi fut abrogée une de ses mesures les plus utiles, la séparation complète de l'administration et de la justice en première instance. Peut-être même ces intrigues expliquent-elles pour une part le maintien rigoureux de l'absolutisme durant toute cette période. Tant que Bach fut ministre, on travailla dans les bureaux à des projets de Constitution, statuts provinciaux ou Charte d'Empire ; on combina des Diètes pour les provinces, et des délégations pour la monarchie. Parfois le travail semblait si pressant que le ministre talonnait ses directeurs, et, quand ils se plaignaient d'être épuisés, s'excusait sur les ordres qu'il avait reçus ; ensuite, on n'entendait plus parler de rien, et les cartons

Digitized by Google

du ministère s'enrichissaient de ces nouveaux dossiers[1]. Bach était trop intelligent pour croire à la durée et au succès de l'absolutisme, mais il tenait trop à sa place pour donner lui-même par des institutions représentatives, quelle qu'en fût la nature, un centre d'action et des armes à toutes les oppositions que soulevaient sa personne et ses idées. Le caractère, chez lui, faisait tort à l'esprit. Assez avisé pour se convaincre que son système ne pouvait réussir, il était aussi assez souple pour conserver cependant jusqu'au bout son poste, par simple amour du pouvoir, et même, puisque le pouvoir réel appartenait aux militaires et aux diplomates, des apparences du pouvoir [2].

L'idée maîtresse du système de Bach est exactement celle de la Constitution de 1849 : l'idée d'une Autriche une et centralisée. Mais dans la Constitution elle s'enveloppait de certaines formes plus ou moins libérales ; une part au moins de collaboration aux affaires publiques était reconnue aux peuples autrichiens. Si l'administration, la bureaucratie, devait former le squelette, la charpente du nouvel État, du moins cette charpente devait être recouverte par l'appareil constitutionnel. Sous Bach, au contraire, c'est la bureaucratie, et la bureaucratie seule, qui forme l'Autriche, qui la soutient, qui l'anime. La volonté exprimée d'en haut ne se discute plus ; elle se transmet du souverain aux ministres, des ministres aux présidents, des présidents aux chefs de district : une hiérarchie partout la même appliquant une loi partout la même, tel est l'idéal de Bach. Il suppose une confiance sans bornes en l'omniscience et en la toute-puissance de la bureaucratie, et une non moins grande défiance de tout ce qui n'est pas la bureaucratie. « La défiance de la volonté des gouvernés est devenue maxime d'État », disait Andrian dès 1850 [3] ; et Hartig, un de ces hommes d'État autrichiens qui ont servi avec un égal enthousiasme Metternich, Bach et Schmerling, donne du système cette formule brève comme un commandement militaire : « L'empereur écoute, examine et commande : les sujets désirent, parlent et obéissent [4]».

1. B. V. Meyer, *Erlebnisse*, I, 352-63.

2. Les documents nous manquent pour nous faire une idée exacte de l'évolution intime de Bach et de ses idées. C'est par ses actes et par quelques témoignages seulement qu'on peut essayer d'arriver à un jugement sur lui. M. Denis, *o. c.*, II, 353-413, semble avoir de lui une impression un peu plus favorable. Il est pourtant difficile d'admettre avec lui (II, 387) que Bach ait jamais été mené par l'idée du devoir.

3. *Denkschrift*, 6.

4. *Oest. i. d. J. 1852-62*, dans *Unsere Zeit*, VIII, 13, note.

Digitized by Google

Encore Hartig, par besoin de symétrie dans la phrase, altère-t-il la vérité. Les sujets, sous Bach, n'ont pas le droit de parler. Désirer en silence et obéir est leur lot. Les «Principes organiques» publiés en même temps que la Patente d'abrogation de la Constitution donnent un avant-goût du système et une impression assez fidèle de ce que sera l'esprit de la réaction absolutiste. Des trente-six points qu'ils comprennent, quatre ou cinq seulement contiennent autre chose que des mots ; et ce sont ceux qui proclament l'« unité inséparable de la monarchie impériale héréditaire autrichienne », qui abolissent la publicité des séances des conseils municipaux et des audiences de la justice, qui suppriment sans motifs et sans phrases le jury [1]. De l'ensemble se dégage nettement la pensée rigoureusement centraliste qui inspire tout le système de Bach.

Bach avait conservé en principe l'organisation administrative qu'il avait créée avec Stadion. La hiérarchie allait du ministre par les présidents de cercle, aux capitaines de district, sorte de sous-préfets, très puissants, puisqu'outre leurs attributions politiques ils en avaient de financières et de judiciaires. Les gouverneurs de province subsistaient comme rouage de luxe et d'apparat, mais le ministre correspondait directement avec les présidents de cercle. Les pays hongrois avaient conservé la division établie en 1849 : Croatie, Transylvanie, Voïvodie, Hongrie. Dans le territoire de la Hongrie proprement dite, réduit au minimum par l'attribution à la Transylvanie et à la Croatie de tous les territoires jusque-là contestés [2], chacune des circonscriptions militaires établies en 1849 pour l'application de l'état de siège était devenue une division administrative. Ce partage s'inspirait officiellement des conditions nationales du pays : deux districts, Pest et Oedenburg, étaient en majorité magyars, Grosswardein était à peu près également magyar et roumain, Presbourg et Kaschau étaient slovaques. L'ensemble de ces cinq districts formait cependant encore une unité, au moins de nom ; faible concession, due peut être à l'empereur lui-même, qui, en plus d'une occasion, se montra moins rigoureux que ses conseillers. Mais l'autonomie hongroise avait disparu complètement : la justice, par exemple, fut entièrement réorganisée à l'autrichienne, et la Table des septemvirs, l'antique et illustre Cour de cassation de la Hongrie, devint une chambre de la Cour de cassation de Vienne.

1. *Principes organiques*, § 29 : « Les jurys seront supprimés. » C'est tout.

2. Trois comitats et quelques districts à la Transylvanie, trois comitats, Fiume et le Littoral à la Croatie.

Digitized by Google

Bach avait eu la naïveté ou l'audace d'offrir le poste de gouverneur général de la Hongrie, ainsi réduite à n'être qu'une expression géographique, à un Hongrois, le baron Vay. Il refusa, naturellement, et après lui tous les Hongrois à qui on s'adressa [1], de sorte qu'en fin de compte le poste échut à l'archiduc Albert, soldat avant tout, et peu fait pour réconcilier le pays avec sa condition. On avait eu soin cependant de donner aux fonctionnaires du nouveau régime les anciens titres nationaux et la tenue hongroise : mais, de baptiser « juge [2] » le chef de district et « chef de comitat » le président de cercle, cela ne changeait rien aux sentiments du public à leur égard, et l'uniforme dont on les affublait n'ajoutait rien à leur prestige et ne leur attirait pas plus de sympathies, tout en leur imposant une très-sensible dépense et une corvée journalière [3]. D'ailleurs, malgré cette diversité de noms et de costumes, la bureaucratie autrichienne ne forme qu'un corps : elle réalise du premier coup et démontre l'unité de l'Autriche. Ses membres sont tenus pour également aptes au service dans toutes les provinces ; ils y appliquent les mêmes lois et règlements. En elle se concentre toute la puissance et toute l'activité politique : les sujets n'ont, pour corriger la formule de Hartig, qu'à se taire et à obéir.

On leur avait promis, dans les « Principes organiques », que des assemblées consultatives feraient entendre, dans les districts, les cercles et les provinces, les vœux de la population ; cette modeste concession même parut dangereuse, et il n'en fut plus question ; pour éviter toute élection, on laissa en fonctions aussi longtemps que dura le système, les conseils municipaux qui avaient été élus en 1849 pour cinq ans. La bureaucratie une et centralisée saisit tous les moyens d'affaiblir en la divisant, en la réduisant en atomes, la société qu'elle a à gouverner. Les grands domaines sont séparés des communes dont ils sont voisins, et constitués eux-mêmes en communes indépendantes : ce n'est pas seulement pour donner satisfaction à la vanité nobiliaire, mais pour diminuer une force de résistance au système [4]. De même, les villes sont traitées autre-

1. Marczali, *A legújkor tört.*, 849. Vay, ami d'Apponyi, avait été, à la démission de Batthyány, nommé président du conseil, mais n'en exerça jamais les fonctions.

2. *Stuhlrichter.*

3. « J'ai dans ma vie beaucoup vu et beaucoup appris, j'ai même appris à marcher avec des éperons et en costume hongrois, mais je n'ai jamais pu, en sept ans, apprendre à mettre et à ôter ce costume, et j'ai toujours eu besoin d'un domestique pour y entrer et en sortir. » — Ainsi s'exprime un fonctionnaire de Bach, *Acht Jahre Amtsleben in Ungarn*, 15.

4. Denis, *o. c.*, II, 384.

Digitized by Google

ment que les campagnes. Les unes et les autres sont, au mépris de la loi, soumises entièrement à l'arbitraire administratif. Des droits des citoyens, des libertés qui les garantissent, il n'est naturellement pas question. Les réunions et les associations sont soumises au contrôle le plus étroit. Contre la liberté de la parole, le système a la police ; contre celle de la plume, la censure préventive, plus rigoureuse qu'avant la Révolution. Deux lois caractérisent l'esprit du nouveau régime : le Code pénal et la loi sur la presse de 1852. Le premier ne frappe pas seulement par son extrême rigueur, mais surtout parce qu'il traite les crimes politiques comme les pires de tous les crimes : « les excitations à la haine et au mépris du gouvernement » sont très sévèrement punies ; les peines accessoires — perte des titres et des grades —, qui entraînent de très graves conséquences pour toute la vie du condamné et de sa famille, étaient jusque-là réservées aux plus graves forfaits : elles atteignent désormais surtout les crimes politiques [1]. La loi sur la presse exige l'autorisation préalable, un fort cautionnement, institue la censure préventive avec confiscation, le régime des communiqués officiels et des avertissements suivis de suppression ; plus remarquable encore que ces rigueurs est le fait qu'on ne les sentit qu'après la chute de l'absolutisme ; sous Bach, ces armes terribles se rouillent dans l'inaction : il n'y a pas de persécution de la presse, parce que sauf quelques feuilles officielles ou officieuses, il n'y a plus de presse [2].

Centraliste, le système est devenu nécessairement absolutiste ; centraliste et absolutiste, il faut qu'il aboutisse à la germanisation. Les trois termes sont indissolublement liés: quel que soit celui par lequel on commence, les deux autres suivent. Bach le démontre une fois de plus : il part de l'égalité nationale, pour aboutir à la germanisation violente. La Constitution de 1849 promettait l'égalité à tous les groupes ethniques [3] ; mais ce principe devait surtout

1. Un détail caractéristique. Le Code rétablissait la peine du fouet, supprimée avant 1848 dans les pays cisleithans. Le commentateur officiel, Hye, motive ainsi cette disposition : on ne pouvait se passer de cette peine dans les pays hongrois — où, en effet, elle était traditionnelle ; — par conséquent, comme le principe de l'unité de l'Empire ne permettait pas d'instituer des peines particulières à la Hongrie, il avait fallu donner le fouet à toute la monarchie (*Unsere Zeit*, VIII, 8-9 note). Il y a quelque chose de symbolique et de délicieusement suggestif dans ce rapprochement : le fouet et l'unité autrichienne.

2. Denis, *o. c.*, II. 385.

3. *Volksstämme*.

Digitized by Google

justifier le morcellement de la Hongrie [1]. On n'avait jamais songé à l'appliquer dans l'administration : centraliser en six, huit ou dix langues, serait un non-sens : aussi les principes de 1851 ne contiennent-ils déjà plus cette cette clause. Par étapes, l'allemand devient, dans tout l'empire, langue exclusive de l'administration ; d'abord en Hongrie, où, après la reconquête armée, rien ne gêne les organisateurs, puis dans les autres pays [2]. Dans les rapports avec le public, il faut bien, par nécessité, tolérer les langues nationales ; mais, dans les bureaux, l'allemand seul existe : à toutes leurs occupations, les fonctionnaires transplantés dans les pays hongrois, par exemple, devront joindre celle de maîtres de langues pour leurs subordonnés. En même temps, ils doivent se faire élèves aussi ; car on a beau proclamer que l'allemand est langue d'État, et qu'il suffit de le connaître pour pouvoir occuper n'importe quelle fonction dans n'importe quelle province ; quiconque veut faire consciencieusement son service est obligé d'apprendre une ou deux langues [3]. Ces concessions pratiques n'infirment en rien la valeur de la théorie. La conception de Bach est parfaitement logique et conséquente : la bureaucratie est l'État, donc l'État a sa langue, celle de la bureaucratie ; peu importe que trois quarts peut-être des sujets ne l'entendent ni ne la parlent [4].

On leur apprend d'ailleurs à l'entendre et à la parler. Le système se doit à lui-même de réparer les omissions du passé, et de donner aux peuples autrichiens, après l'unité politique, l'unité de langue, qui est une des conditions essentielles de l'unité nationale : n'est-il pas dans la logique de l'absolutisme que la population soit dressée à comprendre et à parler la langue de l'administration et de l'État ? Bach trouva un auxiliaire dans son collègue de l'instruction publique, Leo Thun. Thun avait toujours été un esprit confus et hésitant, plein de velléités de justice et d'égalité, retenu en même temps et souvent aveuglé par sa peur de l'esprit révolutionnaire et de la démocratie. Sans renoncer à son amour pour

1. V. plus haut, p. 134. — La Voïvodie, territoire national des Serbes, comprend un tiers de Serbes contre deux tiers d'Allemands et de Roumains; tous les Serbes des Confins en sont exclus. M. Gaidoz, *Les nationalités de la Hongrie*, *Revue des Deux-Mondes*, 1876, 15 août, 857, l'appelle avec raison « une province autrichienne avec un nom slave, rien de plus. »

2. Provisoire hongrois du 24 oct. 1849, art. 12 : toutes les langues usuelles dans chaque territoire sont égales ; art. 13 : l'allemand est la langue du service intérieur. *Unsere Zeit*, VI, 540.

3. *Acht Jahre Amtsleben*, 8-10, 24-5.

4. Pour la question des langues sous l'absolutisme, v. Fischel, *o. c.* LII-LIX.

Digitized by Google

les nationalités slaves et sans vouloir leur refuser les moyens de faire des progrès et de s'égaler aux autres, il les jugeait mal fondées à réclamer immédiatement le bénéfice d'une égalité qui n'existait pas encore en fait. Entre des langues universelles, des langues de haute civilisation, comme l'allemand ou l'italien, et des langues moins répandues, moins formées, moins adaptées à l'expression des plus hautes idées, comme les diverses langues slaves par exemple, il se croyait tenu à conserver une différence de traitement[1]. Ainsi les scrupules mêmes de son âme et la noblesse de son esprit l'amenaient par un détour à la politique que Bach adoptait par étroitesse des vues et par opportunisme. Thun n'était pas germanisateur par principe et à outrance. Non seulement il laissait l'instruction primaire aux langues nationales, mais il ne les excluait pas entièrement des écoles secondaires. Il avait débuté même par leur faire place jusque dans les Universités. Mais peu à peu, sous l'influence du système et entraîné par l'évolution de ses propres idées, il en arrivait à décider que l'allemand devait être en pratique la seule langue d'enseignement; les langues nationales ne devaient servir qu'à y préparer les élèves ; dans les classes supérieures, on ne devait plus employer que lui. La germanisation de Bach procède de l'intérêt personnel et opère par la violence ; celle de Thun est idéaliste et persuasive ; mais le résultat est le même, également attentatoire aux sentiments les plus chers et les plus puissants des peuples autrichiens.

Un pareil régime ne pouvait se soutenir et réussir que par la force. Le système de Bach s'appuyait en première ligne sur l'armée. L'état de siège ne fut aboli à Vienne et en Bohême qu'en septembre 1853, en Galicie, en Hongrie, en Italie, qu'en mai, en Transylvanie qu'en décembre 1854. Même après qu'il eut disparu, la population resta encore dans une dépendance étroite des autorités militaires. Les conseils de guerre gardèrent la compétence exclusive pour connaître des crimes des civils contre la puissance militaire de l'État. Dans la plus grande partie de la monarchie, le gouvernement militaire et civil fut réuni dans les mains d'un général; les Confins étaient toujours entièrement militaires. L'armée, d'ailleurs, soutenait moins le système qu'elle ne le dominait : c'était pour elle surtout qu'il fonctionnait. Elle relevait du souverain directement et sans intermédiaire. Depuis 1853, il n'y a plus de ministère de la guerre, mais un commandement supérieur de l'armée, qui a l'autorité administrative ; l'empereur

1. Helfert, dans *Osvěta*, 1897, II, 684.

Digitized by Google

exerce les fonctions de chef suprême, ce qui assure toute puissance à la coterie de ses aides de camp : le premier aide de camp, Grünne, son favori, contresigne les dispositions législatives, par exemple le Code de justice militaire, comme un véritable ministre; vers la fin du système, il entre même au conseil des ministres. L'armée absorbe la plus grande partie des ressources de l'État, et n'admet pas qu'on discute ses besoins. N'a-t-elle pas refait la monarchie, n'en protège-t-elle pas tous les jours l'existence, n'est-elle pas presque la monarchie elle-même ? [1] Elle regarde avec une sorte de pitié les plumitifs qui, grâce à elle, peuvent de leur bureau administrer l'Autriche.

Tandis que l'armée assure l'ordre public, la police empêche qu'on ne songe même à le troubler : elle fait la chasse aux mauvaises pensées, aux idées subversives. Elle a repris toute son activité soupçonneuse et tâtillonne d'avant 1848. Depuis 1849, elle se double et se renforce de la gendarmerie ; ce corps, qui n'existait auparavant qu'en Italie, est introduit désormais dans toute la monarchie. Ses 19.000 hommes sont chargés d'assurer la sécurité publique ; si, en Hongrie, le brigandage est cependant presque plus florissant que sous l'ancien régime, c'est que les gendarmes sont trop absorbés par la recherche des criminels politiques, ou même seulement par la surveillance des suspects. La centralisation du nouveau corps décuple la force de l'espionnage ; aussi la terreur règne-t-elle dans la monarchie. La moindre dénonciation conduit la victime devant des juges qui ne sont pas tendres aux délinquants politiques. La vie sociale, la vie de la famille même sont écrasées sous cette surveillance continue. La police se mêle à tout : les moindres gestes sont soumis à son contrôle ; ses directeurs sont des personnages parfois plus puissants que les gouverneurs. Elle suit avec une attention particulière les anciens « révolutionnaires », c'est-à-dire quiconque a pris part, dans quelque rôle que ce soit, à la vie publique en 1848 et 1849. Palacký même est noté comme révolutionnaire : il est suspect, mis en quarantaine ; toutes ses relations sont molestées par la police. Le directeur de la police de Prague, Sacher-Masoch, l'évince du comité du Musée bohême, sa création. Smolka, à Lemberg, apprendra seulement en 1860 que durant dix ans il a été sous la surveillance de la haute police. Quiconque aspire à entrer au service est l'objet d'une enquête spéciale sur sa conduite en 1848. Outre les dossiers officiels, le

1. V. par exemple, comment, dans *Schwarzgelb*, Alf. Meissner fait parler Julius Werner.

Digitized by Google

ministre de la police a des dossiers secrets, pleins d'erreurs et de mensonges, dont il fait largement usage. Aux suspects, il ferme non seulement les fonctions publiques, mais les emplois privés. Il ne prononce pas seulement des interdits, mais il confère des investitures, également indiscutables : témoin le cas de ce journal de Pest, dont la police révoque le rédacteur en chef, pour donner de force sa place à un autre qui, malgré ses protestations et ses répugnances, est bien obligé d'accepter. Nul n'est sacré pour la police et la gendarmerie : à Semlin, les officiers chargés de la surveillance de la frontière sont espionnés par les gendarmes, et s'en plaignent hautement ; et c'est vraiment l'ironie dernière du système que de voir l'archevêque de Vienne menacé de poursuites pour avoir oublié de déposer un exemplaire d'une lettre pastorale, dont il est, pour la police, l' « éditeur » [1]. Les fonctions de police sont tenues pour si importantes qu'elles constituent une attribution spéciale des gouverneurs, tandis que les véritables affaires administratives sont traitées par leurs conseillers. Mais bientôt la police échappe à Bach ; l'armée met la main sur elle ; le chef de la gendarmerie, Kempen, un général, est chargé de la direction de l' « office suprême de police », et entre au conseil. Bach n'a qu'à s'incliner devant ce subordonné devenu presque son supérieur, et qui lui fait sentir qu'il l'est.

Outre la bureaucratie, l'armée et la police, l' « Autriche nouvelle », comme la nomment ses panégyristes, s'appuie sur l'Église catholique. Le Concordat de 1855 a scellé leur alliance. Par elle, le régime nouveau met à son service une incomparable influence morale et sociale, que d'ailleurs il paie son prix. La façon dont il envisage cette orientation décisive de sa politique est caractéristique de l'esprit qui l'anime : Bach considère la conclusion du Concordat comme une bonne opération de police, qui donne à l'État autrichien une seconde gendarmerie, plus nombreuse et mieux armée que l'autre, une gendarmerie spirituelle.

La Constituante autrichienne, tout naturellement, avait eu à s'occuper des rapports des Églises et de l'État. Ses solutions

1. Cf. pour tous ces traits sur la police, Denis, *o. c.*, II, 390-1. J. Goll, *Palacký*, 56; Rogge, I, 79, 222. Gabler, *Ze života generala F. Zacha*, dans *Osvěta*, 1892. I, 292, 401-5 (Gabler, invité par Thun à entrer dans l'enseignement, cautionné par le ministre et son sous secrétaire d'État, Helfert, pour son attitude « louable » en 1848, est exclu par Kempen, dont les dossiers le désignent comme auteur d'articles qui sont de Springer. Il trouve une place de précepteur à Vienne, Kempen veut l'expulser, et il peut avec peine conserver son emploi, en se laissant baptiser secrétaire particulier.) Wolfsgruber, *Rauscher*, 176-7.

Digitized by Google

exaspérèrent le parti clérical : sa tentative de « faire une religion » — comme on disait avec une ironie rageuse — fut une des causes principales de sa dissolution. Quelques mois après celle-ci, en mai et juin 1849, les évêques cisleithans se réunirent en conférence à Vienne. Toutes les idées qui seront réalisées par le Concordat, toutes les théories et les raisonnements par lesquels l'Église fera ressortir le prix pour l'État de son concours, se sont précisés dans cette conférence. La nécessité d'un Concordat y est affirmée dès le programme préliminaire par le prélat qui en est l'âme, et qui dirigera jusqu'à la conclusion du Concordat tout ce mouvement : Rauscher, évêque de Seckau, bientôt archevêque de Vienne. Rauscher, juriste dévié vers la théologie par une irrésistible vocation, esprit puissant et d'une culture variée, nature énergique et ambitieuse, avait été le professeur de philosophie de l'empereur François-Joseph, et gardait sur son élève une influence considérable. Politique aussi ferme qu'habile, non moins enthousiaste Autrichien que fervent catholique, il est vraiment l'auteur du Concordat.

Dès le début de l'action, l'Église énonce clairement ce qu'elle demande et ce qu'elle offre. Ce qu'elle demande, c'est la reconnaissance de ses droits imprescriptibles et d'institution divine : l'autonomie dans son administration intérieure et financière et dans sa juridiction propre, la surveillance de l'instruction, surtout la législation entière du mariage. Ce qu'elle offre, c'est son pouvoir spirituel, la plus forte des garanties contre la Révolution. « Une chose est certaine : si la société européenne doit être sauvée de la ruine, c'est par la religion qu'elle le sera ». La Révolution a montré combien les prétentions et les excès des nationalités sont dangereux pour l'existence même de l'Autriche ; l'Église seule peut les contenir. La nationalité a ses droits, comme la liberté ; mais, comme elle, elle prête à des abus. Le sentiment national tourne à la fièvre, à la folie, « à ce combat des races, sauvage et brutal, qui est une honte pour l'humanité et une abomination devant Dieu » ; car « nous sommes tous enfants du même père céleste, nous sommes tous, sur la terre, citoyens du même État, et nous espérons tous être réunis un jour dans le même Empire impérissable ». Mais « la lumière que l'Église projette met en fuite la venimeuse vermine de la discorde et du doute. L'assemblée que les évêques d'Autriche ont inaugurée et clôturée au nom de Dieu a respiré cette force d'unité et de conviction qui est l'héritage de l'Église catholique ; la diversité des races auxquelles nous appartenons a disparu

Digitized by Google

devant l'unité d'être les enfants de Dieu ». Rauscher lui-même a fait ressortir plus tard l'importance de cette manifestation et l'impression qu'elle devait faire au moment où elle se produisit. « Dans un moment où la ruine menaçait, c'était une Autriche toujours une qui se présentait dans cette assemblée. » La Hongrie y manquait sans doute ; mais Rauscher, du premier moment, ne concevait pas un Concordat qui ne s'appliquerait pas à elle. Le Concordat doit s'étendre à toute la monarchie : les rapports de droit que la Pragmatique Sanction a créés entre l'Autriche et la Hongrie se traduiront ainsi dans les faits, et l'unité autrichienne trouvera dans cette unité de législation un nouvel appui [1].

Le gouvernement était tout disposé à accueillir avec empressement ces offres, et à payer le concours de l'Église au prix qu'elle-même y mettait. Elle lui prêterait l'appui de sa puissante hiérarchie ; l'unité que recevrait son organisation profiterait par contre-coup à toutes les créations unitaires du ministère. Des vues politiques plus hautes, peut-être trop hautes, se joignaient à ces calculs. Au sortir de la tourmente révolutionnaire, l'Église se dresse dans toute l'Europe comme la puissance éminemment conservatrice, l'alliée naturelle des gouvernements. Pour l'Autriche en particulier, la tradition catholique de ses souverains était toujours restée vivante à la cour : l'alliance avec l'Église avait fait la grandeur de la dynastie ; renouée et resserrée, elle rendrait à la maison d'Autriche l'hégémonie en Europe. Les regards de cette diplomatie ambitieuse et nuageuse s'arrêtaient avec une particulière complaisance sur l'Allemagne. Là, en effet, dans le duel que la Prusse et l'Autriche avaient engagé pour la possession du premier rang, les considérations religieuses jouaient un rôle important. Organiser un parti catholique, nécessairement et violemment antiprussien, devait être un des moyens d'action et un des buts de la politique autrichienne. — Schwarzenberg, trop raide, trop militaire, trop autrichien, aurait peut-être trouvé que la Curie demandait plus qu'elle n'offrait : mais son successeur Buol n'était pas l'homme d'une résistance quelconque. Thun, idéaliste un peu vague, croyant et tolérant, était convaincu que le Concordat ne lésait les droits de personne, et servait au contraire la religion, — non pas seulement l'Église catholique, mais la religion en soi, la moralité publique, l'humanité. Bach était le diable fait ermite : par un dévouement sans borne et sans réserve aux

1. Mémoire de Rauscher à Schwarzenberg, 27 janv. 1850, Wolfsgruber, *Rauscher*, 116-7. — Les diverses citations du texte, *ib.*, 105, 108, 109

Digitized by Google

intérêts de l'Église, il s'assurait dans le clergé un appui puissant contre l'irréconciliable hostilité de la haute aristocratie. Ainsi, pour des raisons diverses, tous les ministres inclinaient à favoriser une entente avec le Saint-Siège.

Dès 1850, des ordonnances impériales rendirent à l'Église d'Autriche la liberté des relations avec le pape et l'autonomie presque absolue dans sa discipline. En 1852, le territoire de la monarchie fut rouvert aux jésuites. Les pourparlers et les négociations du Concordat se poursuivaient pendant ce temps, d'abord à Vienne dans des comités de jurisconsultes, puis avec le nonce, ensuite à Rome, où Rauscher se rendit en mission spéciale. La législation du mariage était la source des plus grandes difficultés. Mais le projet de Concordat se heurtait aussi à des résistances nationales. Scitovszky, l'archevêque de Gran, primat de Hongrie, s'agitait à Rome, représentait au pape combien l'Église hongroise serait menacée par la perte de sa situation historique et de ses libertés traditionnelles. Rauscher répondait que l'Église en Hongrie ne pouvait se soutenir que par une union étroite avec le catholicisme autrichien, que tout triomphe du magyarisme exclusif serait dangereux pour elle. Rome était exigeante : on trouvait Rauscher entaché de joséphinisme [1]. Mais les deux parties en présence avaient une égale envie d'aboutir. Le Concordat fut signé à Vienne, le 18 août 1855, vingt-cinquième anniversaire de la naissance de l'empereur François-Joseph, et promulgué en Autriche, comme loi de l'État, le 5 novembre de la même année. Un journal officieux révéla la pensée politique qui l'inspirait, en déclarant que « le Concordat était la Constitution autrichienne », et beaucoup meilleur que toute autre Constitution [2].

C'est à ce titre qu'il compte dans l'histoire politique de la monarchie, et qu'elle en doit dégager l'esprit. Le Concordat enregistre l'abdication complète de l'État. La supériorité de l'Église

1. Flir, *Briefe aus Rom.*, 26. Wolfsgruber, *Rauscher*, 143 note; 147-8. Le reproche de joséphinisme se fonde sur ce que Rauscher, au nom de son gouvernement, a demandé que l'Église, tout en conservant toute liberté pour les nominations ecclésiastiques, ne confère pas ses dignités à des personnes auxquelles le gouvernement refuserait à juste titre sa confiance. — Du reste, ces dispositions trouvaient de l'appui jusqu'à Vienne ; Thun, dont l'orthodoxie ne laissait pourtant rien à désirer, était menacé parce qu'il ne voulait pas abandonner entièrement l'enseignement à l'Église, et, faisait venir d'Allemagne des professeurs même protestants. Flir, *o. c.*, 25. L'empereur, l'ancien élève de Rauscher, semble avoir pris une part prépondérante à l'achèvement du Concordat, *ib.*, 26.

2. *Unsere Zeit*, V, 148.

Digitized by Google

est attestée par le fait que le traité a été, comme la Curie l'exigeait, signé officiellement à Rome et par le représentant du pape le premier. Si l'on considère les rapports de l'Église et de l'État jusque là, c'est l'État qui, par le Concordat, donne, et l'Église qui reçoit ; mais les termes du traité renversent les rôles, et c'est l'Église qui a l'air de faire les concessions. En réalité, l'État lui accorde une entière indépendance, dans son organisation, dans sa discipline, dans son administration financière : il ne se réserve que le droit d'obtenir en certaines matières communication des décisions ecclésiastiques, et celui de donner, concurremment avec le pape, l'autorisation nécessaire pour aliéner ou grever les biens ecclésiastiques — en raison, dit le Concordat, de la contribution que l'État fournit aux frais du culte [1]. Il livre à l'Église une influence considérable sur la société ; les tribunaux ecclésiastiques connaissent seuls des causes de mariage, pourvu qu'un des conjoints soit catholique ; ce n'est que lorsqu'ils ont résolu la question essentielle — la validité du mariage — que les tribunaux de l'État peuvent être appelés à prononcer sur les conséquences civiles de leurs jugements. L'instruction de la jeunesse catholique ne peut être donnée que par des catholiques, dans un esprit catholique, sous la surveillance des évêques. Les clercs jouissent, en matière criminelle, d'égards particuliers, et les évêques ne peuvent jamais être traduits devant les tribunaux de l'État. L'autorité épiscopale est fortifiée : l'État prête sa force à l'exécution de ses sentences contre les clercs ou contre les livres, qui sont soumis à la censure de l'Église. — Et, comme si toutes ces concessions n'étaient pas assez nombreuses et importantes, Rauscher avait été autorisé, par un engagement secret dont le texte ne fut connu que douze ans plus tard, à promettre au pape qu'aucune question confessionnelle ou interconfessionnelle ne serait résolue que d'accord avec lui [2].

Après le Concordat, le système de Bach est complet. Les quatre armées sur lesquelles il s'appuie sont désormais à son service : les soldats debout, les bureaucrates assis, les prêtres agenouillés, les mouchards rampants [3]. Ce qui échapperait encore à la police, la censure ecclésiastique l'étouffe ; la *Matice* bohême, sollicitée de publier les œuvres de Hus, s'y refuse naturellement ; mais même une géologie qu'on veut éditer est soumise d'abord à l'examen de plusieurs théologiens, et, « malgré l'unanimité des

1. *Concordat*, art. 30.
2. Rogge, I. 406.
3. Fischof, *Oest. u. die Bürgschaften seines Bestandes*, 172.

Digitized by Google

avis favorables », la majorité croit prudent d'ajourner la publication [1]. Il est désormais complet, « l'État de l'absolutisme, de la dictature militaire et du Concordat,[2] » le régime « bureaucratique absolutiste »[3] dont les traces pèsent encore si lourdement sur toute la vie publique de la monarchie. Le stupéfiant, c'est que l'idée seule d'une pareille entreprise ait pu naître et durer dans des esprits qui n'étaient pas vulgaires. Bach lui-même, comme organisateur et comme administrateur, avait des talents, encore que son esprit s'attachât trop à l'uniformité extérieure, et qu'il fût souvent dupe des mots et des formes. Autour de lui, il avait su grouper des hommes qui, par l'intelligence et les aptitudes, étaient parmi les meilleurs en Autriche. Le Parlement de Vienne et de Kremsier lui avait fourni Lasser, qu'il chargea de tous les travaux d'organisation intérieure, et qui, à cette école, se prépara à devenir, dans l'ère constitutionnelle, le premier des administrateurs autrichiens ; et, avec Lasser, Gaétan Mayer, qui ne se montra pas moins apte à appliquer l'importante mesure de la libération du sol qu'il n'avait été à Kremsier à concilier les projets de Constitution. Son chef de cabinet, Oettl, avait été à l'école de Stadion, ce qui était une garantie. Aussi, dans tout ce qui est pure administration, l'œuvre de Bach a-t-elle été louable et fructueuse. L'énorme et difficile travail de l'émancipation fut mené à bonne fin, non sans erreurs sans doute et sans injustices, non sans causer des ruines et procurer des profits immérités, mais dans l'ensemble avec une sûreté, une exactitude et une rapidité étonnantes[4]. La prospérité matérielle, à la faveur d'une administration et d'une justice mieux organisées, de travaux publics plus largement entrepris et mieux exécutés, s'accrut considérablement ; et la Hongrie, par la suppression de la barrière douanière qui fermait à ses produits le marché autrichien et européen, ne fut pas la dernière à profiter de ces heureuses transformations[5]. Mais l'effet qu'auraient pu produire ces résultats fut et resta jusqu'au bout contrarié par la fausseté de l'idée politique dominante du système : les bienfaits matériels qu'en retirait l'Autriche furent compensés et au delà par le mal moral d'un régime qui, s'étant donné pour but de réaliser l'unité des peuples autrichiens au profit de l'État, ne réussit à obtenir que l'unité dans l'hostilité contre l'État.

1. **Denis**, *o. c.*, II. 392.
2. **Friedjung**, *Kampf*, I. 31.
3. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 120.
4. **Friedjung** dans *Vierteljahrschrift für Social-u. Wirtschaftsgesch.*, I. 106-7, 113-4.
5. **Marczali**, *A legúj. kor tört.*, 855.

Digitized by Google

III

Dans toute la monarchie, le nouveau régime provoque un mécontentement universel, et il semble le provoquer à plaisir. Il met comme une sorte de coquetterie à étaler son uniformité absolue, à ne pas faire de différence de traitement entre les Magyars, par exemple, qui ont mis en péril la dynastie, et les Croates qui l'ont sauvée. Il irrite toutes les nationalités, sauf les Allemands, par ses tendances germanisatrices, et toutes, sans exception, par sa tyrannie absolutiste. Il fait ainsi leur union, mais contre lui.

C'est en vue de la Hongrie en première ligne qu'il a été conçu ; c'est elle surtout qu'il lui importe de réduire, d'absorber dans un grand empire autrichien, centralisé ; sous prétexte d'unité de la monarchie et d'égalité nationale, il a entrepris de la réduire en parties, en atomes, d'abolir — sauf un nom — tout ce qui avait été la Hongrie historique. Si puissants que soient ses moyens d'action, ils ne lui permettent pas de dédaigner aucun concours. Le plus précieux serait celui des nationalités du pays, qui sont violemment hostiles aux Magyars : or, il semble prendre à tâche de les rebuter, de les rejeter vers ceux-ci, de refaire, contre lui, l'unité entre les peuples hongrois, en même temps que l'unité à l'intérieur de la nation magyare.

Trois partis, dès le début de l'ère nouvelle, se distinguent parmi les Magyars. D'abord, les révolutionnaires, les fidèles de Kossuth. Ils ne sont plus nombreux dans le pays, et ils sont étroitement surveillés par la police autrichienne. Mais, de Londres et de Bruxelles, l'émigration hongroise soutient leur courage ; elle entretient en eux l'espoir de la revanche ; elle suscite, où elle peut, des embarras extérieurs à l'Autriche ; elle offre son alliance à tous les ennemis de la monarchie : elle s'est donné pour mission de parler et d'agir au nom de la nation muette et enchaînée, de maintenir la question hongroise à l'ordre du jour de l'Europe, d'imposer au monde la foi en l'indépendance future de la Hongrie [1]. Kossuth, à la défaite, n'a rien perdu de son prestige sur les populations de race purement magyare : sa légende est déjà formée quelques années à peine après la Révolution ; d'anciens hussards se vantent d'avoir servi trois empereurs.

1. Kossuth, *Meine Schriften aus der Emigration*, I. VII.

Digitized by Google

François, Ferdinand et Kossuth ; un cocher, appelé à conduire l'empereur dans son premier voyage en Hongrie, répond aux courtisans qui le croient ébloui de cet honneur : « Oh ! j'ai déjà conduit un bien plus grand personnage. — Qui donc ? — Sa Majesté Louis Kossuth[1] ». La Révolution est restée populaire, et la tyrannie autrichienne exaspère la nation. Cependant le parti extrême demeure faible et, pratiquement, compte peu dans la vie politique de la Hongrie. Il n'a à lui offrir que des promesses, des espoirs lointains ; il n'attend le succès de ses plans que d'un bouleversement complet de l'Europe. D'ailleurs, toutes ses têtes sont hors du pays ; sur la terre natale, il n'est représenté que par des comparses.

Le gros de la nation est pacifique. Il suit les hommes qui, dans le ministère Batthyány, représentaient avec le président du conseil — mort victime d'une vengeance de cour — l'élément modéré et conciliant : ce sont les amis de Deák, et ils se groupent autour de lui comme de leur chef. Son autorité morale a encore grandi dans cette crise ; plus que jamais, il est devenu le sage et le guide de la nation. Si ardent patriote qu'il soit, il n'a pas cédé à l'entraînement révolutionnaire : après que Windischgrätz a repoussé la députation dont il faisait partie, il s'est retiré dans son modeste domaine ; on ne l'a pas vu à Debreczen. Esprit avant tout sincère et loyal, juriste convaincu, patriote aussi hardi dans la défense du droit légal de la nation que scrupuleux, timide, hésitant lorsqu'il s'agit d'engager une action politique grosse de conséquences pour l'avenir du pays, Deák, en face de l'attitude illégale, violente, révolutionnaire, du gouvernement, a trouvé du premier coup le principe qui règlera sa conduite jusqu'en 1860 : la passivité. Aux brutalités comme aux avances du pouvoir, la Hongrie doit opposer un imperturbable silence ; elle doit paraître ignorer même les crimes qui se commettent contre elle : ni par un mot, ni par un acte, même de protestation, elle ne peut reconnaître le régime de l'arbitraire. S'il est permis d'employer cette expression brutale et vulgaire, qui est ici l'expression propre, la Hongrie fait la morte. C'est l'appel à la force d'inertie, comme autrefois contre les abus de pouvoir du roi ; c'est, reprise par la nation presque entière, la conduite des comitats refusant leur concours à l'exécution d'ordres illégaux et suspendant le cours de l'administration, comme les Parlements français celui de la justice. Cette passivité est l'arme la plus efficace contre le gouverne-

1. *Zeit*, XXXII, 182.

Digitized by Google

ment, auquel elle enlève tout espoir de pouvoir s'appuyer en Hongrie sur la seule classe qui possède, avec l'estime publique, l'expérience des affaires. Schmerling, en 1850, invite Deák à venir siéger dans une commission de revision de la législation hongroise ; Deák lui répond par une lettre qui, sous la forme la plus courtoise pour la personne du ministre, affirme sa résolution absolue de ne prendre, « dans la situation actuelle », aucune part à la vie publique [1]. Il n'excommunie d'ailleurs aucun de ceux qui croient sincèrement servir la nation par d'autres voies. Lorsque Szögyény, l'ancien vice-chancelier d'Apponyi, qui veut accepter d'entrer au Reichsrath pour y employer son influence au service du pays, le consulte, Deák répond simplement qu'il conserve toujours sa confiance à ceux à qui il l'a donnée une fois [2]. Parmi ses amis les plus intimes, il y a des flottements : Eötvös, emporté par ses idées, passionné et nerveux, fait des avances au pouvoir avec son *Égalité des nationalités* ; Deák reste ferme et intraitable. Dès le début, il est convaincu qu'aucun accord avec la dynastie ne sera jamais possible qu'après la reconnaisance préalable des lois de 1848 [3] ; son esprit légaliste ne peut admettre de différences entre les lois : toutes sont également obligatoires. D'ailleurs, s'il exige ainsi la capitulation préalable de la force devant le droit, il ne se refuse nullement à la revision légale des lois hâtives et imparfaites. Mais le moment serait mal choisi pour le dire, pour faire ainsi une avance à la force, pour s'engager publiquement ; la politique de passivité préserve le trésor des droits de la nation, sans l'exposer par des affirmations trop absolues et des promesses périlleuses. Quelle que soit sa conviction, Deák se garde de vouloir l'imposer ; il laisse la nation se faire elle-même la sienne, et reconnaître son propre bien. Ce sera sa politique en 1860, et plus tard encore, jusqu'au Compromis. Il n'a jamais voulu être un dictateur, mais seulement un conseiller sage et prudent.

Tandis que les libéraux adoptent la politique de passivité, le parti conservateur est actif ; il l'est, parfois, presque fébrilement, et tous les moyens d'action lui paraissent bons pour atteindre son but, la presse et le livre, quand ils sont libres, la pétition et aussi l'intrigue de cour. Violemment écartés des affaires par la Révolution, terrorisés et, pour certains, personnellement menacés par la

1. Kónyi, *Deák*, II, 178-9.
2. *Ib.*, II. 179-80.
3. Kónyi, *Deák*, II, 191-4.

Digitized by Google

domination des radicaux, les conservateurs réapparaissent en Hongrie à la suite des armées autrichiennes, et jouissent sous Windischgrätz d'une influence éphémère ; mais la Constitution du 4 mars les jette dans l'opposition. Ils entament aussitôt la lutte contre elle. Ils sont, à la cour, sur leur terrain ; toutes les portes leur sont ouvertes, même et surtout les portes de derrière ; on peut accuser leur politique passée d'imprudence et de faiblesse, mais leur loyalisme est au-dessus de tout soupçon : s'ils revendiquent les droits de la Hongrie, ils ont déjà donné plus d'une fois les preuves de leur attachement à la monarchie. C'est cette situation personnelle qui rend, pour le nouveau régime, leur hostilité particulièrement dangereuse.

Les chefs du groupe sont les hommes qui, en 1847, ont dirigé la tentative des progressistes modérés : Apponyi, Jósika, Szögyeny, Vay, Émile Dessewffy. Leur programme a subi, nécessairement, le contre-coup de la Révolution : les solutions qu'il proposait en 1847 sont devenues en 1849 impossibles par suite des transformations politiques et sociales qui se sont accomplies dans l'intervalle. Ils acceptent ces transformations sans arrière-pensée. Mais, si nettement qu'ils l'affirment, si timidement qu'ils expriment quelques regrets, qu'ils laissent percer leur préférence pour des solutions moins tranchantes, qui auraient mieux ménagé des droits respectables [1], Bach a trouvé immédiatement le point vulnérable par où, tout le long du régime, il attaquera ces redoutables adversaires, il excitera contre eux l'opinion : ils sont des réactionnaires, des féodaux qui, à peine au pouvoir, rétabliraient les cens et les corvées ; ils sont, du nom qui leur restera, les « vieux » conservateurs. Au fond du cœur, beaucoup d'entre eux, sans doute, auraient souhaité une réaction ; mais ils étaient trop instruits, ils avaient trop d'expérience et de sens politique pour nourrir — comme certains de leurs pairs dans l'aristocratie autrichienne — l'espoir qu'elle fût possible. Leur vraie faiblesse était leur isolement et leur exclusivité. Ils étaient et restèrent jusqu'au bout une coterie; pour le plus grand nombre d'entre eux, le dernier but de l'action politique était de mettre entre les mains de ses membres les places et le pouvoir, auxquels ils se croyaient appelés par droit de naissance. Ils étaient, comme les conservateurs prussiens, « un parti petit, mais puissant ».

A peine l'ordre rétabli dans la monarchie, ils commencent la guerre de plume. La première pétition à l'empereur, rédigée par

1. Somssich, *Das legitime Recht*, 145.

Digitized by Google

Émile Dessewffy, est du 4 avril 1850. Elle veut prouver la nécessité de rendre à la Hongrie sa Constitution, et en même temps, pour éviter le retour de conflits aussi terribles que celui de 1848, de régler, sur une base solide, sur la base de la Pragmatique Sanction, ses rapports avec la monarchie. Elle proteste contre les tendances réactionnaires qu'on prête aux conservateurs, et affirme la nécessité de modifier les anciennes institutions politiques de la Hongrie, pour les adapter au changement accompli dans les conditions sociales, et en particulier au principe nouveau de l'égalité devant l'impôt. Elle porte vingt-quatre signatures de magnats. Szécsen, qui fait toujours un peu bande à part, n'y adhère pas immédiatement ; il est plus à droite que ses amis, et semble plus complaisant qu'eux à l'idée d'une réaction[1] ; mais sa pensée se meut dans la même direction que la leur, comme le prouve une série d'essais qu'il publie en 1851[2]. Il y critique impitoyablement toutes les théories du libéralisme moderne, pour faire ressortir en face de ses défauts les mérites d'une politique qui s'inspire du développement historique, des besoins de la pratique, de l'expérience. Son livre déborde d'hostilité contre Bach, mais en même temps de loyalisme autrichien : Radetzky, Windischgrätz, même Schwarzenberg y reçoivent un éloge enthousiaste[3]. Il marque une date dans l'histoire constitutionnelle de la monarchie : car il formule, pour la première fois, la théorie, et il lance le nom des « individualités politico-historiques[4] » ; mais son importance n'apparaîtra que quelques années plus tard, avec le Diplôme d'octobre. L'ouvrage capital du moment est celui de Paul Somssich : *Le droit légitime de la Hongrie et de son roi*[5]. Le titre même en indique le sens : c'est un plaidoyer pour le droit légitime, en tout et partout. Le ministère et ses officieux lui opposeront la théorie de la forfaiture ; il y répond d'avance : la seule force du pouvoir monarchique en Autriche est d'être légitime ; la révolution seule peut faire table rase, qu'elle vienne d'en bas ou d'en haut, mais jamais la légitimité ; le droit de conquête garantit sans doute la puissance, mais seulement aussi longtemps qu'il se soutient par la force ; il est juste de punir selon les lois ceux qui se sont soulevés, contre le droit historique, même d'exiger de la Hongrie le paiement

1. Szécsen, *Polit. Fragen*, 84-5.
2. *Politische Fragen der Gegenwart, besprochen von Graf Antón Szécsen.*
3. *Ib.*, 27-9, 84-5.
4. *Ib.*, 125.
5. *Das legitime Recht Ungarns u. seines Königs.*

Digitized by Google

des frais que la révolte a causés, mais ensuite tout sera expié, « et jamais il ne saurait être permis de réclamer comme victime expiatoire ce droit historique même, au nom duquel on a combattu et vaincu la Révolution [1] ». Ce droit historique, quel est-il ? Les lois de 1790 en constituent la base essentielle ; elles ont été jurées par trois rois, Léopold II, qui les sanctionna, François II et Ferdinand ; en elles, on peut trouver le point de départ de la réorganisation de la Hongrie et de l'Autriche [2]. C'est donc la reprise du programme de 1847, et — ce qui caractérise la thèse de Somssich — l'abandon des lois de 1848. Il s'efforce de démontrer que la révolution hongroise n'a pas été antidynastique, que Kossuth lui-même n'a été entraîné à des actes attentatoires aux droits de la dynastie que par l'exemple de la révolution de Vienne ; car cette démonstration lui sert d'argument contre la théorie de la forfaiture ; mais, au demeurant, il admet que la Diète de 1848 a outrepassé ses pouvoirs. Il considère cependant ses lois sociales comme irrévocables ; mais ses lois politiques sont inadmissibles [3]. C'est cette réserve qui fait en théorie et qui fit en pratique la faiblesse des conservateurs. Sur quoi, demandaient leurs adversaires, se fonde pareille distinction entre 1847 et 1848 ? Les lois sanctionnées — et celles de 1848 l'ont été — forment un tout et se valent. Si l'on déclare que les unes sont sans valeur et peuvent être, non pas légalement révisées, mais abolies, quelle garantie a-t-on que les autres seront respectées [4] ? Controverses encore purement académiques. Le ministère n'était pas disposé à essayer du programme des conservateurs. En vain ils représentaient à Schwarzenberg, dans des entretiens particuliers, que la Constitution était inapplicable, et que pareille tentative pouvait ruiner la monarchie : « Alors », répondait-il, « nous essaierons autre chose [5]. » Nul doute qu'ils ne fussent impopulaires en Hongrie, plus même qu'ils ne méritaient. Mais nul doute non plus qu'il ne dépendît uniquement du gouvernement de les rendre populaires. S'il les avait mis en mesure d'apporter à ce moment à la nation opprimée la restitution même partielle de ses droits, il leur aurait assuré en Hongrie une influence dont l'idée autrichienne aurait été la première à profiter.

1. Somssich, *Das legitime Recht*, 150; cf. 59, 149. V. aussi *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 120.
2. Somssich, *Das legitime Recht*, 158.
3. Somssich, *Das legitime Recht*, 17-21, 143-7.
4. Beksics, *Kemény Zs.*, 155-6.
5. D'après le récit de Dessewffy. Kónyi, *Deák*, II,204.

Digitized by Google

Les années suivantes se passèrent dans le silence. On voyait se développer et s'étaler le système de Bach, et on voyait en même temps apparaître les signes qui prouvaient que son empire ne serait pas de longue durée. Son instabilité même, attestée par ses perpétuels changements d'organisation, décelait en lui un vice interne. La guerre de Crimée excita les espoirs de ses adversaires. Avec elle se produisait la crise extérieure dont Somssich, comme tant d'autres, attendait la démonstration de l'impossibilité du système : pour élever une génération d'Autrichiens selon la nouvelle formule, il faudrait vingt-cinq ans de paix en Europe ; et, si la paix ne dure pas ces vingt-cinq ans, comment la monarchie jouera-t-elle son rôle dans une guerre européenne, quand la plus grande partie de ses forces est employée à maintenir à l'intérieur un régime détesté [1] ? De fait la crainte de difficultés intérieures, surtout en Hongrie, contribua en partie à paralyser l'action extérieure de l'Autriche, et à lui imposer cette politique d'indécision et de duplicité dont elle recueillit quelques années plus tard les fruits amers. Palmerston, qui désirait son concours entier et sans arrière-pensée, jugeait indispensable de lui assurer la sécurité vis-à-vis de la Hongrie; il fit sonder les chefs des libéraux hongrois en vue d'une entente avec Vienne ; mais ils répondirent que l'Autriche ne voudrait pas renoncer à ses rêves unitaires, et préférerait ainsi ne pas se mêler à la guerre [2]. En effet, le système l'emporta ; l'Autriche joua dans la crise européenne un rôle humilié, mais elle ne toucha pas à son régime intérieur, et la question hongroise sommeilla de nouveau jusqu'au voyage de l'empereur en Hongrie.

Les conservateurs, après l'échec de leur première attaque, n'étaient pas restés inactifs. Ils avaient entrepris une action personnelle, plus cachée, mais continue. Leurs efforts trouvaient une aide puissante chez l'impératrice. Cette princesse bavaroise, d'esprit vif, curieux, impatient, s'était prise d'affection pour la chevaleresque nation hongroise ; elle avait appris sa langue, et embrassait sa cause avec la passion qu'elle apportait à tout ce qu'elle aimait. Bach, naturellement informé des dangers qui le menaçaient et de la puissance des alliés de ses ennemis, jugea ne pouvoir mieux se défendre qu'en mettant sous les yeux du souverain les résultats qu'il avait obtenus. De là, le second voyage de l'empereur en Hongrie, du mois de mai au mois de septembre

1. Somssich, *Das legit. Recht*, 61-2.
2. Beksics, *Kemény Zs.*, 169.

Digitized by Google

1857. Pour bien marquer que la politique du gouvernement ne subissait aucun changement, ce voyage se fit en cinq morceaux : chacun des cinq territoires administratifs reçut spécialement la visite de l'empereur, qui, entre deux de ces tournées, rentrait à Vienne [1]. Bien que la méthode de Potemkin eût été partout appliquée en grand, le succès ne répondit à l'attente de Bach : sa position à la cour semble moins solide depuis ce moment. Les résultats de ce voyage furent moins heureux encore pour la monarchie ; car c'est lui qui rendit le dualisme inévitable.

La Hongrie avait accueilli l'annonce de la visite impériale comme le signe avant-coureur d'un changement de système politique. Bien que le gouvernement, sur le conseil de l'archiduc Albert, se fût attaché à dissiper, par des communiqués, toute illusion à ce sujet, les conservateurs ne renoncèrent pas à leur espoir. Dessewffy rédigea une nouvelle pétition. Parmi les cent trente signataires, on trouvait, à côté des grands noms du parti conservateur — parmi lesquels figurait même celui du vice-président du Reichsrath, Szögyény, — Eötvös et Ghiczy, libéraux connus, et un certain nombre des principaux négociants et industriels de Pest. La pétition affirmait que la Hongrie ne demandait ni privilèges vis-à-vis des autres pays de la monarchie, ni réaction sociale, et qu'elle connaissait et voulait remplir tous ses devoirs envers la monarchie ; mais elle faisait le procès du régime de Bach, de ses nouveautés hâtives et de sa tyrannie. Malgré toutes les précautions prises, la police en eut vent : Bach et Kempen s'employèrent de toutes leurs forces à empêcher la remise du document. Pendant plus d'un an, le primat Scitovszky l'emporta chaque fois qu'il allait à Vienne, jusqu'à ce que, lassé de cette vaine attente d'une occasion favorable, il finit par la déposer dans ses archives de Gran [2]. A la fin du voyage, l'empereur, dans un rescrit au gouverneur général, se déclara résolu à maintenir la politique jusque là suivie en Hongrie.

Bach cependant n'était qu'à moitié sûr de son triomphe. Aussi éprouva-t-il le besoin de faire ressortir encore ses mérites dans un *Coup d'œil sur le développement de la Hongrie pendant la dernière période* [3]. Cette brochure, œuvre de Bernard Meyer, l'ancien chef du Sonderbund, devenu directeur au ministère de l'intérieur, développait les doctrines chères au ministre. État chrétien, unité

1. Rogge, I, 482.
2. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 28-30.
3. *Rückblick auf die jüngste Entwicklungsperiode Ungarns.*

Digitized by Google

administrative, prospérité économique ; elle énumérait en particulier les routes et les chemins de fer construits, et, de tous les progrès qu'elle enregistrait, faisait honneur au grand homme et à son système. Bach n'écrivait pas pour le public, mais pour la cour. Prudemment, il n'avait fait tirer qu'un très petit nombre d'exemplaires de son panégyrique, pour les distribuer dans ce cercle étroit. Mais l'un d'eux parvint aux mains de Széchenyi, l'éveilleur de la Hongrie moderne, qui, depuis les catastrophes de la Révolution, vivait, moitié malade, moitié prisonnier d'État, dans une maison de santé aux environs de Vienne ; et Széchenyi exhala sa douleur, sa colère et son indignation patriotique dans un gros livre qui est une foudroyante réponse à Meyer et à Bach [1]. Il déborde d'un mépris écrasant pour le parvenu : il dévoile ses palinodies , son hypocrisie, son ambition. Il ne lui ménage pas les allusions les plus directes au gibet si bien mérité. « Quand on dira plus tard « Bach, Bach », l'écho répondra « Ach, ach ! » (hélas, hélas) [2]. La « nouvelle Autriche » de Bach n'est qu'un *Kóficz* , sorte de dégoûtant ragoût, un tonneau sans cercles, dont toutes les nationalités cherchent à s'échapper ; car, en politique, ce qui joue le rôle des cercles dans les tonneaux, c'est « une composition de respect, de confiance et d'amour », qu'on chercherait en vain dans l'Autriche de Bach [3]. Le système tombera parce qu'il a provoqué un mécontentement universel, parce qu'il est fou de réclamer à la fois les droits de la légitimité et ceux de la conquête, parce qu'il se brisera contre les titres et les droits imprescriptibles de la Hongrie [4]. Écrit dans une langue étrange, un allemand souvent barbare, coupé de citations françaises et anglaises qui ne valent pas beaucoup mieux, ce réquisitoire enflammé agit pourtant, par les faits qu'il cite, par l'ardeur et la passion sincères qui l'animent, par la force de patriotisme qui s'en dégage. L'impression en fut grande, et s'est conservée jusqu'aujourd'hui. A quel degré d'exaspération fallait-il que le système eût amené tous les vrais Hongrois, pour qu'un Széchenyi pût écrire avec cette violence !

Les sentiments qu'il exprime sont désormais ceux de toute

1. *Ein Blick auf den anonymen Rückblick, welcher für einen vertrauten Kreis in verhältnissmässig wenigen Exemplaren, im Monate Oktober 1857 in Wien erschien. — Von einen Ungarn.*
2. *Blick*, 3-5, 8, 12-30, 79.
3. *Blick*, 393, 210.
4. *Ib.*, 206-7, 364-5, 30.

Digitized by Google

sa nation. C'est alors, et alors seulement, qu'est devenue irrévocable la scission qui, dix ans plus tard, sera enregistrée par le Compromis. Les observateurs qui pouvaient juger de l'état d'esprit de la Hongrie reconnaissent qu'à ce moment, en lui rendant ses droits essentiels, son existence légale, on pouvait encore obtenir d'elle toutes les concessions nécessaires à l'unité autrichienne [1]. Le chagrin de l'impératrice à la nouvelle de l'insuccès de la pétition [2] s'explique par une intuition politique autant que par sa sympathie passionnée. Après cette déception, en effet, il n'y a plus de rapprochement possible entre l'Autriche et la Hongrie. Puisqu'il plaît à l'empereur de s'en tenir immuablement au système, il ne reste à la Hongrie qu'à attendre le bouleversement extérieur, qui, selon la tradition autrichienne, entraînera un changement de régime. Deák donne comme consigne d'entretenir dans la nation le sentiment constitutionnel pour pouvoir, au moment favorable, d'un trait de plume restaurer la Constitution [3]. Les signes d'espoir se multipliaient pour les patriotes ; ils connaissaient les appuis puissants qu'ils avaient en haut lieu ; Deák était renseigné sur tout ce qui se passait dans le pays par une police volontaire, très supérieure à celle du gouvernement ; on constatait l'affaissement du système et on voyait en même temps se former au dehors l'orage qui devait le balayer. Pendant ce temps, les suppôts de Bach avaient pleine confiance dans les formules de leur chef, et ne doutaient pas du succès final. La résistance était si faible ! « Le peuple est bon, il n'y a que la soi-disant élite intellectuelle qui se tienne un peu sur la réserve [4]. »

Le peuple lui-même, en réalité, n'est pas pour le système ; il suit ses chefs, et partout les chefs sont contre Bach et sa méthode, parmi les Magyars comme dans les autres nationalités, et pour les mêmes raisons. Les Slovaques avaient été, durant la Révolution, de précieux auxiliaires pour les troupes impériales : sacrifiés par Windischgrätz à l'aristocratie magyare, ils le sont ensuite par Bach à la bureaucratie allemande. Germanisés également, les Croates, qui avaient sauvé la monarchie, et qu'en récompense on traitait maintenant comme les Italiens et les Magyars, sinon plus

1. Rogge, I, 461, 480. Le témoignage de Rogge a de la valeur parce qu'il vivait à ce moment en Hongrie.

2. *A mag. nemz. tört.*, X. 479.

3. Beksics, *Kemény Zs.*, 176.

4. Ce mot charmant est, d'après Rogge (I, 488), du vice-président du gouvernement à Buda.

Digitized by Google

mal; germanisés, les Serbes, dont la Voïvodie est, comme toute la monarchie, gouvernée en allemand. Si les Roumains de Transylvanie, peu gâtés par l'ancien régime, se trouvaient relativement moins à plaindre que d'autres peuples — encore que « l'Autriche nouvelle », avec sa bureaucratie oppressive et ses impôts, ne les enchantât guère, — les Saxons, en revanche, ne pouvaient supporter le traitement qui leur était infligé. Ce peuple, qui, le premier en Hongrie, s'était prononcé en 1848 pour le maintien de la monarchie, qui avait pris part à la guerre en Transylvanie et avait souffert des représailles des Magyars, comptait naturellement sur un traitement de faveur ; son attachement à l'unité autrichienne, sa nationalité allemande, le zèle avec lequel un certain nombre de ses fils avaient fourni au système en Hongrie ses serviteurs les plus actifs, semblaient devoir lui éviter toute persécution. Mais — outre que les Saxons ont toujours été exigeants — ils avaient le tort de tenir à leurs institutions municipales, qui dérangeaient l'uniformité bureaucratique ; protestants, le Concordat n'avait rien qui pût leur plaire ; fiers de leur race et de leurs antiques privilèges, ils étaient blessés de la méthode de fusion et de nivellement que pratiquait le gouvernement. Il eût été de l'intérêt d'une politique unitaire et germanisatrice de les fortifier, en donnant ses soins au développement économique de la Transylvanie : le ministère la négligea au contraire plus que toute autre province [1]. L'effet que produit le système sur ce peuple, chez lequel il rencontrait le plus d'affinité naturelle, est la pierre de touche de sa valeur : sur toutes les nationalités non-allemandes, la tendance germanisatrice suffirait à expliquer son peu de prise ; pour les Saxons, sympathiques à la germanisation, c'est l'oppression administrative, la brutalité, la manie niveleuse qui les rebute. — L'échec total du système de Bach en Hongrie s'explique par sa contradiction implicite. Pour combattre l'hégémonie historique des Magyars, sur laquelle reposait l'existence de l'État hongrois, il lui eût fallu s'assurer le concours des Slaves et des Roumains, qui formaient la majorité de la population. Mais, puisqu'il voulait germaniser, il ne pouvait obtenir ce concours nécessaire. Et, sans appui dans la population, combattu par toutes les classes et toutes le nationalités, il ne pouvait pas réussir.

Loin d'affaiblir les Magyars, l'épreuve à laquelle ils furent soumis pendant ces dix ans les fortifia, parce qu'elle les unit. Sous l'effet de la persécution, les divisions politiques s'effacèrent presque

1. Friedenfels, *Bedeus v. Scharberg*, II, 159-62, 215, 227-8.

Digitized by Google

entièrement : tous les partis ne travaillaient-ils pas à la défense des droits de la nation ? Le Concordat, qui eût dû semer un germe nouveau de discorde entre les confessions, les rapprocha encore : les catholiques ne se réjouirent pas de l'oppression qui menaçait les protestants, car ceux-ci combattaient avec eux pour la Constitution ; ils ne virent dans le Concordat que les dispositions centralistes, anti-hongroises ; le bas clergé redoutait la toute-puissance que le Concordat allait donner aux évêques et la domination des ordres ; le haut clergé se sentait amoindri, déchu de sa place historique ; même les évêques nommés par la réaction, et au premier rang Scitovszky, ne se séparèrent pas des patriotes. L'antagonisme social entre la noblesse et les paysans, qui avait jusque-là affaibli la nation, diminua beaucoup grâce à l'administration même de Bach ; car le nouveau régime, en rendant définitive l'émancipation, rassura les paysans inquiets d'une réaction, et fit disparaître chez les seigneurs des regrets désormais vains. S'il y eut des défaillances individuelles assez nombreuses, si, même sans en être pressés par le besoin matériel, des Magyars de bonne famille acceptèrent des emplois du gouvernement, la masse de la nation se tint bien ; le bloc qu'elle formait resta impénétrable aux Autrichiens. Fonctionnaires et officiers étaient boycottés dans toute la société, ou, si on les y admettait par exception, exposés à entendre les paroles les plus gênantes [1]. Cette rigueur s'adoucit un peu dans les dernières années, lorsque l'on put s'apercevoir que parmi les « hussards de Bach [2] » il n'y avait pas que des oppresseurs et des voleurs, et lorsqu'eux-mêmes, à vivre dans ce milieu, se rapprochèrent un peu des idées qui y avaient cours. Mais ce rapprochement resta de surface, il fut tout individuel. Plus d'un de ces fonctionnaires partit regretté de ses administrés, surtout des paysans [3] ; mais ils durent partir quand l'Autriche nouvelle s'écroula, et aucun effort ne fut fait pour les retenir : car, si réconciliée que fût la nation avec leurs personnes, elle gardait au système qu'ils représentaient toute son amertume et toute sa rancune. Plus peut-être que les siècles du passé, ces dix années de Bach ont contribué à établir en Hongrie contre les Allemands, contre « Vienne », cette défiance et cette haine qui ont été un des facteurs essentiels du dualisme, et qui, aujourd'hui encore, sont une force dont il faut toujours tenir compte.

1. *Acht Jahre*, 33.
2. Ainsi nommés à cause de leur uniforme hongrois.
3. *Acht Jahre*, 46. *A mag. nemzet tört.*, X. 431-3.

Digitized by Google

Pour n'être pas tout à fait aussi graves, les effets du système de Bach dans l'Autriche occidentale n'en furent pas moins déplorables. Il détruisit le plus heureux des résultats de la Révolution. le rapprochement qui s'était opéré à Kremsier, entre les Allemands et les Tchèques. Parmi les Slaves cisleithans, les Tchèques tiennent la première place par le nombre comme par le développement matériel et moral. Les pays où ils se rencontrent avec les Allemands, Bohême, Moravie et Silésie, sont un champ historique de luttes nationales acharnées. La question tchèque-allemande, depuis que se pose en Cisleithanie le problème national, en est la clef, et par là la clef du problème politique en Autriche. Le projet de Constitution de Kremsier en donnait une solution acceptée par les deux parties ; c'était le commencement de l'entente. Pour qu'elle se complétât et s'affermît, il suffisait de laisser opérer les moyens qui, à Kremsier, avaient rapproché les deux nationalités : la rencontre dans les assemblées, la libre discussion, la participation égale aux affaires d'intérêt commun, la responsabilité des décisions à prendre. La bureaucratie au contraire les plia toutes deux sous sa tutelle : elle leur interdit également toute activité politique et administrative, elle détruisit leurs points de contact, leurs centres de réunion ; par là, elle leur fit perdre l'expérience politique qu'elles venaient d'acquérir, ranima leur ancienne hostilité, y joignit de nouvelles rancunes, les irrita et les aigrit. Les Tchèques ne furent pas vraiment atteints par la germanisation : la jeune génération apprit sans doute l'allemand, mais, bien loin qu'elle oubliât le tchèque, la connaissance de la langue nationale fit sous Bach de grands progrès [1]. Mais ils se remirent à vivre dans le passé, puisqu'on les empêchait de vivre dans le présent ; ils recommencèrent à s'enthousiasmer pour des idéals « historiques » et, de nouveau, ils se forgèrent des chimères d'avenir. Lorsque se rouvrit, en 1860, l'ère constitutionnelle, ils ne se plaçaient plus, comme à Kremsier, sur le terrain de la Cisleithanie, mais de nouveau, comme en mars 1848, sur celui du droit d'État de la Bohême ; et leur opposition de principe arrête depuis lors le développement normal de la politique intérieure en Autriche. Ils sentirent plus durement que tous les autres peuples — sans exception même pour les Magyars — le poids des dix ans de l'absolutisme. Ils n'avaient pas, comme les Magyars, une haute noblesse nationale, qui mît au service de la nation son influence à la cour : l'aristocratie de Bohême a le sentiment provincial au

1. Denis, *o. c.*, II, 410.

Digitized by Google

lieu du sentiment national ; elle est avant tout féodale et catholique. La Révolution l'avait écartée des Tchèques : sa fronde ayant échoué par sa propre faiblesse, elle en accusait leur trahison ; certaines manifestations, démocratiques l'avaient blessée, l'insurrection de juin l'avait terrifiée, l'esprit hussite qu'elle découvrait partout lui faisait horreur. Palacký, qui a abandonné le programme de 1847, l'idée de restaurer l'ancien pouvoir de la Diète féodale, est un révolutionnaire ; et Rieger, qui a proposé à Kremsier la suppression de la noblesse, une sorte d'anarchiste [1] ; Thun, avant la Révolution ami des Tchèques, traite désormais Palacký en ennemi. Aussi longtemps que se maintint le système, les Tchèques furent persécutés, leurs chefs espionnés et tracassés, leur langue dédaignée et traquée, leur influence légitime dans leur pays confisquée. Par de savantes combinaisons électorales, les Allemands eurent, pendant ces dix ans, la majorité dans le conseil municipal de Prague, bien qu'ils n'eussent obtenu que 8.000 voix contre 21.000 aux Tchèques [2]. Ceux-ci s'exaspérèrent de cette persécution, et leur exaspération se tourna contre le gouvernement; mais aussi et surtout contre les Allemands, qui, en apparence au moins, bénéficiaient de sa faveur et s'enrichissaient de leurs dépouilles. Leur haine nationale s'excita, et leur sentiment autrichien, si fort encore pendant la Révolution, s'affaiblit. Sans les dix années de Bach, la question bohême ne serait pas aujourd'hui si compliquée et, par moments, si menaçante pour l'avenir de l'Autriche.

Mais les Allemands eux-mêmes, la nationalité privilégiée, étaient rebutés par le système. La centralisation ni la germanisation ne leur déplaisait, mais la politique absolutiste et le Concordat leur répugnaient d'autant plus. Ils sentaient l'oppression bureaucratique aussi lourdement que les autres nationalités, plus lourdement même peut-être, parce que chez eux la bourgeoisie industrielle et cultivée, imbue d'idées libérales, était la plus nombreuse. Sans doute, leur langue était devenue langue d'État, mais un grand nombre de fonctionnaires étaient des Tchèques, et l'allemand officiel des « hussards de Bach » est souvent terriblement barbare. « Il n'y avait pas de spectacle plus blessant dour la dignité des Allemands que de voir Bach.... faire servir au peuple, sur le plateau de l'état de siège, la civilisation allemande par des fonctionnaires tchèques [3] ». Si les Allemands ainsi ne retiraient

1. Tomek, dans *Pamatnik Palackého*, 84, 89.
2. Denis, *o. c.*, II, 375. Les détails de la persécution, ib., II. l. II, ch. III.
3. Fischhof, *Ein Blick auf Oesterreichs Lage*, 21.

Digitized by Google

pas grand profit du système, ils se chargeaient cependant des haines qu'il amassait ; aux yeux de toutes les autres nationalités, ils passaient, sans le savoir, pour des oppresseurs et des ennemis. L'explosion nationale de 1860, surtout chez les Tchèques, les surprit, les déconcerta, les irrita. Comme « l'Autriche nouvelle » les avait habitués de nouveau, par son air germanisé, à se croire le « ciment de l'État », le peuple élu, ils considérèrent les revendications des Slaves comme des attentats à leur possession légitime et s'y opposèrent avec fureur, et, comme son développement naturel poussait l'Autriche de ce côté, et qu'ils n'avaient pas la force de l'arrêter, leur longue et aveugle résistance n'aboutit qu'à rendre ensuite les représailles plus dures. L'absolutisme en Autriche ne s'est jamais inspiré de l'intérêt d'un peuple, mais uniquement de l'intérêt de la dynastie, de l'armée, de la bureaucratie : c'est pour cela qu'il est également dangereux pour tous les peuples de l'Autriche, également funeste à tous.

Dans les premières années, le système de Bach inspirait surtout de la terreur. Plus tard, et surtout depuis la guerre de Crimée, lorsque la faiblesse en fut apparue, la haine se teinta de mépris, « Conservateurs et libéraux, haute noblesse et bourgeoisie, et les chefs nationaux se tendaient joyeusement la main, en chuchotant avec plaisir : Le « système » ne peut plus se maintenir longtemps[1] ». On avait la certitude qu'une catastrophe à l'extérieur était inévitable, et qu'elle jetterait bas le régime détesté ; et on ne l'attendait pas seulement, mais on l'espérait. Les haines amassées par Bach étaient telles que, dans les classes éclairées, on souhaitait la défaite qui entraînerait le ministère ; pervertis par l'absolutisme, les citoyens n'avaient plus conscience du péril auquel cette catastrophe qu'ils appelaient de leurs vœux exposerait l'État. Ce système, qui s'était proposé de faire l'Autriche une, puissante, forte, et les Autrichiens inébranlables dans leur foi patriotique dynastique, avait abouti, en moins de dix ans, à les unifier dans un formidable mécontentement, à leur faire enregistrer avec joie chaque signe nouveau de la décadence et de la faiblesse de l'Empire, à les faire prier pour ses ennemis. C'est dans cet état d'esprit que la guerre d'Italie trouva les peuples autrichiens. Le constater, c'est prononcer la plus forte condamnation contre le régime de Bach.

1. Springer, *Protok.*, XIX-XX.

Digitized by Google

IV

La conception de Bach, si antipathique qu'elle soit dans sa pensée fondamentale, avait quelque chose d'imposant et même de grandiose. L'idée de refaire de toutes pièces une Autriche moderne, le plan élaboré pour réaliser cette idée, témoignaient d'une grande hardiesse, et en même temps d'une conception assez nette — bien que très-incomplète — des nécessités nouvelles qui s'imposaient à la monarchie après la Révolution. Mais Bach lui-même n'était pas homme à pouvoir accomplir en entier son dessein, et l'Autriche que lui laissait Schwarzenberg n'était pas dans une situation telle qu'il le pût. Il se heurtait également aux limites de son propre pouvoir et aux obstacles qui se dressaient en foule devant lui. Son entreprise, arrêtée sans vue claire de la réalité, poursuivie avec des moyens insuffisants, devait fatalement échouer.

Bach avait d'incontestables talents: mais il n'avait pas tous ceux qu'il fallait pour exécuter son plan gigantesque. Il était plus homme de construction a priori, sur le papier, qu'homme d'organisation. Son milieu, son éducation, sa culture surtout juridique l'avaient mal disposé à se rendre compte exactement de la nature et des besoins de la monarchie, et des résistances qu'il soulèverait. Dans le calme de ses bureaux s'élaboraient des projets harmonieux, sans une faute de logique ; mais, à l'essai, ils se révélaient impraticables, manque d'hommes, manque d'argent, ou défaut d'adaptation à la réalité ; on les changeait de toutes pièces — car le principe de l'unité de la monarchie ne tolérait pas des institutions différentes dans des pays différents, — et le jeu recommençait. De 1849 à 1853, la Hongrie passa par deux organisations provisoires, puis par deux organisations définitives, dont la première ne dura que quelques mois. Quand ce n'est pas d'une refonte totale qu'il s'agit, c'est au moins de la modification d'une loi essentielle. Ces dix ans sont le règne du provisoire, et, si on l'avait pu, on aurait encore fait « un provisoire du provisoire [1] ». Les institutions destinées par nature même à être transitoires étaient présentées comme définitives ; celles à la durée desquelles il aurait fallu qu'on pût croire pour qu'elles prissent racine recevaient le nom de provisoires. Ce n'était le moyen assurément d'inspirer ni le respect au public ni la confiance aux fonction-

1. Springer, *Gesch. Oest.* II, 767.

Digitized by Google

naires : ceux-ci n'étaient guère tentés de consacrer toutes leurs forces à une idée qui, au bout de peu de mois, pouvait être condamnée. Ce sentiment d'insécurité, d'instabilité, contribuait encore à augmenter le défaut naturel du système, à le rendre purement mécanique, en étouffant chez ses agents toute initiative, en leur inspirant à tous la peur des responsabilités. L'organisation elle-même , avec sa pyramide d'instances superposées, toutes réduites au rôle d'exécutrices de la seule volonté ministérielle, avec sa série de consultations et de rapports, qui aboutissaient nécessairement à une effroyable paperasserie, ne poussait guère les fonctionnaires à l'action. Ce fut bien pis encore lorsque, vers 1855 et 1856, il devint visible pour tous, fonctionnaires et administrés, qu'il n'y avait pas d'unité dans la direction, qu'en haut des influences opposées se contrecarraient et que la lutte entre elles restait indécise. Jusqu'alors on avait traîné les affaires en longueur par paresse ; on le fit désormais par système. D'ailleurs, dans le fouillis des règlements aussi minutieux que contradictoires qui s'étaient accumulés en quelques années, c'était souvent le seul moyen pour les fonctionnaires d'éviter des difficultés dont ils auraient été tenus pour responsables. Ainsi toute cette organisation administrative, exacte et coûteuse, finit par n'exister plus que sur le papier. « Les ministres... vivaient au jour le jour, sans risquer un mouvement, dans la crainte perpétuelle que la plus légère commotion n'amenât une catastrophe. Ils n'osaient même pas toujours tenir la main à l'exécution des règlements qu'ils lançaient à grands coups de fanfares.... Ils vivaient ainsi dans un perpétuel mensonge ; ils avaient combiné un système administratif ingénieux et bien agencé ; seulement, il ne mordait pas sur le pays. Ils avaient résolu le difficile problème d'opprimer sans gouverner [1].

Pour faire marcher une machine si lourde et si compliquée, il aurait fallu un homme de tout premier ordre et un homme tout puissant. Pas plus que Bach n'était le premier, il n'était le second. Il avait des adversaires influents et plus près que lui de l'oreille de l'empereur. Il semble — car les renseignements précis et sûrs sont rares — que l'empereur n'ait jamais éprouvé beaucoup de sympathie pour lui. Le ministre roturier, parvenu, ancien révolutionnaire, était un instrument utile, mais rien de plus. Dans les premières années, le souvenir encore vivant de la Révolution, qui avait laissé au souverain « une impression de

1. Denis, *o. c.*, II, 388-9.

Digitized by Google

colère et d'effroi »[1], profitait au régime qui avait comprimé la rébellion et restauré l'autorité ; plus tard, à mesure que ce temps s'éloigna, l'empereur reprit plus de confiance en sa force et en son prestige personnels, et tout l'appareil de Bach put lui paraître moins nécessaire. Peut-être aussi, dans sa crainte constante de se laisser dominer, dans son désir de conserver son indépendance et sa personnalité[2], se défiait-il intimement d'un ministre trop puissant, même lorsqu'en apparence il lui accordait l'appui le plus ferme et le plus résolu. L'âge enfin accomplissait son œuvre, lui donnant l'expérience des affaires, une vue plus nette des situations politiques. Szögyény, en 1860, note combien il est sérieux, consciencieux, juste, bienveillant, et qu'il n'a point de rancune contre les Hongrois[3]. Ce n'est point quelques semaines qui ont pu opérer en lui pareils changements ; ils sont, sûrement, le résultat d'une lente évolution. Elle le rendait plus accessible aux suggestions des adversaires et des ennemis du ministre ; et ceux-ci étaient nombreux. Toute la haute aristocratie de la monarchie, hongroise, allemande, bohême, était unanime dans sa rancune contre le « jacobin » qui usurpait pour lui-même et pour ses créatures les places réservées par droit de naissance à la vieille noblesse, et qui avait présidé à la grande spoliation, à l'émancipation des paysans ; elle ne pardonnait pas à Schwarzenberg d'avoir élevé au pouvoir cette « clique de juifs »[4]. L'autre coterie vraiment puissante, celle des militaires, outre qu'elle dédaignait le bureaucrate et le civil, s'irritait qu'il eût l'audace de vouloir s'ingérer dans ses affaires et en particulier discuter ses demandes de crédits. Et c'était là une inimitié redoutable ; car le comte Grünne, premier aide de camp de l'empereur, était la plus haute influence qu'il y eût alors en Autriche : « sa manière d'être avec les ministres permet à elle seule de conclure qu'il occupe une position dirigeante.[5] » Bach se savait ainsi entouré d'intrigues, constamment menacé ; il se tenait sans cesse sur la défensive ; et il craignait également de ne rien faire et de paraître alors inutile, de faire quelque chose et de provoquer par là un ébranlement où il sombrerait. L'instabilité, l'incertitude de sa situation personnelle rejaillissait sur le système

1. Denis, *o. c.*, II, 357.
2. Friedjung, *Kampf*, I, 52-60.
3. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 873.
4. Ce sont leurs plaintes à Bismarck, dans sa mission de 1852 à Vienne. Pourtant, fait remarquer Bismarck à son chef, Bach n'est pas Juif. Poschinger, *Preussen im Bundestag*, IV, 78.
5. Dépêche de Bismarck, 25 juin, dans Poschinger, *o. c.*, IV, 92.

Digitized by Google

dont il était l'âme. Tout dégénérait en un pur formalisme, l'immense machine fonctionnait à vide, à peine soutenue par ceux qui en vivaient, sans appui dans la population rebutée par l'absolutisme et écrasée sous les charges que lui imposait le nouveau régime.

La politique financière du système a été une des grandes causes de son impopularité, et aussi de son échec final. Il avait repris la monarchie dans une situation extrêmement précaire, grevée par le désordre de l'ancien régime et la convulsion de 1848 d'un très lourd passif. Restaurer l'équilibre budgétaire, rétablir la circulation monétaire normale, séparer le crédit de la banque d'émission de celui de l'État, pour les relever tous deux, c'étaient les problèmes financiers les plus pressants. La solution était difficile ; car l'arriéré était énorme, et en même temps les besoins de la réorganisation considérables. L'administration nouvelle était beaucoup plus régulière, mais aussi beaucoup plus coûteuse que l'ancienne ; la réforme de la justice, la tardive sollicitude de l'État pour l'instruction doublaient et triplaient le chiffre des dépenses dans le budget. La série des provisoires au début du régime, mauvaise pour l'esprit public, fut ruineuse aussi pour les finances, par le gaspillage qu'elle entraîna [1]. Après, les dépenses militaires devinrent le gouffre où se perdirent toutes les ressources de l'Autriche nouvelle : c'est à elles seules qu'est imputable le déficit total de la période de réaction [2]. Elles dépassaient régulièrement dans des proportions formidables les prévisions du ministre des finances. L'administration militaire se laissait limiter sur le papier, mais ne tenait jamais ses engagements, et invoquait pour se justifier la nécessité de maintenir à la monarchie son rang, sa force, son prestige. L'empereur, convaincu par son ministre des finances, et inquiet du déficit croissant, ordonnait en vain de modérer ces exigences ; elles en étaient seulement retardées pour un temps. Ainsi, faute de ressources, tous les projets de réforme des ministres, tout leur travail se trouvaient perdus. Les recettes n'augmentaient pas dans la même proportion que les dépenses. Elles profitaient, il est vrai, de ce que la matière imposable était mieux utilisée, et en particulier de ce que le système des impôts autrichiens avait été étendu à la Hongrie. Par contre, elles souffraient de la crise économique qu'avait ouverte la libération du sol. Les paysans affranchis, aussi bien que les seigneurs privés de la corvée, s'étaient trouvés sans préparation placés dans des condi-

1. Beer, *Finanzen*, 288-9.
2. Beer, *Finanzen*, 289.

Digitized by Google

tions nouvelles de travail et de vie. Il y eut ainsi, dans les premières années, une diminution des récoltes, beaucoup de ruines, des ventes forcées, une baisse de la valeur des terres, un renchérissement du crédit. Le gouvernement choisit ce moment pour retirer aux Israélites le droit, que leur avait concédé la Révolution, d'acquérir des immeubles : c'était interdire à une grande partie des capitaux autrichiens de s'employer à soulager la crise de l'agriculture ; par zèle réactionnaire, le gouvernement augmentait ainsi ses embarras, se créait des difficultés pour la rentrée des impôts comme pour le placement de ses emprunts [1]. L'essor commercial et industriel, qui devait être une conséquence naturelle de la transformation sociale accomplie par la Révolution, était entravé aussi par la mauvaise situation financière, en particulier par les vastes besoins de crédit de l'État, qui, obligé de payer fort cher les capitaux, les soustrayait à la production nationale. L'Autriche vivait sous la perpétuelle menace de la banqueroute ; si elle n'avait pas eu, pour combler une partie de ses déficits, l'excédent de recettes des provinces italiennes, elle eût fait faillite dès les premières années du régime : ainsi le maintien de la domination autrichienne en Italie était — comme avant la Révolution — autant qu'affaire de politique, affaire d'argent. La Hongrie, par contre, lui coûtait cher. La mauvaise volonté des contribuables doublait les difficultés réelles qui provenaient de la situation économique elle-même. Quiconque le pouvait, en Hongrie, mettait son point d'honneur à ne pas acquitter ses impôts, à obliger l'administration à des démarches, à des poursuites, à des exécutions militaires. C'était autant de frais pour l'ennemi, autant de soldats occupés et rendus indisponibles. En 1859, près de 150.000 soldats étaient employés ainsi en Hongrie à faire rentrer les arriérés d'impôts, qui s'élevaient à 32 millions de florins [2]. Il est vrai que le pays avec ses annexes, au lieu des 38 millions de florins — tout compris — de l'ancien régime, en payait en 1861 88 1/2 [3]. La charge écrasante des impôts fut une des causes qui contribuèrent le plus à faire détester le système de Bach ; et la ruine et les désordres financiers sont le plus durable des legs qu'il ait faits à l'Autriche.

La plus grande partie des sommes arrachées aux peuples autrichiens fut jetée sans réflexion comme sans résultat dans de folles entreprises de politique extérieure. Restaurer le prestige de

1. Beer, *Finanzen*, 250.
2. *Unsere Zeit*, VI, 560.
3. *Ib.* VI, 558.

Digitized by Google

la monarchie, lui rendre une force imposante, la relever au rang d'arbitre de l'Europe, c'était l'idée qui avait inspiré Schwarzenberg; et le système de Bach n'avait été adopté à l'intérieur que pour en faciliter la réalisation : c'est sous l'absolutisme plus que sous aucun autre régime qu'en Autriche la politique intérieure est naturellement la servante de l'extérieure. Schwarzenberg avait rétabli par des moyens souvent violents, mais du moins énergiques et habiles, la triple alliance conservatrice et légitimiste de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, que Metternich lui avait léguée, et qui avait en 1848 sauvé la monarchie, par le refus de la couronne impériale par le roi de Prusse et par l'intervention du tsar. Son successeur, le comte de Buol, grisé par la facilité de ces triomphes, laissa perdre cette alliance sans parvenir à la remplacer par une autre. Il avait repris de Schwarzenberg la méthode hautaine, brutale, violente, qui cherchait à en imposer à l'adversaire; mais il n'était pas homme à l'appliquer comme avait fait son inventeur. « Un despotisme impérieux peut, dans certaines circonstances, faire impression et être un moyen de salut; mais rien n'est plus dangereux que la tentative d'un maladroit imitateur pour continuer l'œuvre d'un pareil modèle. [1] » La politique de Buol le démontre d'éclatante manière. Partout il se présente avec les plus hautes prétentions, et partout il finit par une reculade, souvent à peine déguisée. Nulle part la disproportion entre l'ambition de l'Autriche et sa force réelle, entre ce qu'elle voulait et ce qu'elle pouvait, nulle part le manque de jugement et l'incroyable aveuglement de ses hommes d'État ne parurent plus clairement que dans la crise de la guerre de Crimée. La monarchie avait le choix entre deux partis : fidélité à la triple alliance légitimiste ou revirement complet et alliance avec les puissances occidentales. Le premier l'exposait, en cas de victoire de la Russie, à l'avoir désormais pour voisine au Sud, et à devoir compter davantage avec son prestige et son action sur les Slaves autrichiens, mais il lui assurait sa neutralité en Allemagne dans le duel austro-prussien, et son appui en Italie. Le second la brouillait avec la Russie, mais une Russie affaiblie et devenue moins dangereuse. Hanté par l'idée d'être l'arbitre des deux camps et d'encaisser les profits de ce rôle — c'est-à-dire d'annexer les principautés danubiennes — Buol ne sut pas choisir entre les deux partis : sa politique fut hésitante, avec un air de duplicité. Peut-être n'en était-il pas seul responsable; car il n'était

1. Sybel, *Begründung*, II, 163.

Digitized by Google

pas tout à fait libre de ses mouvements, le système pesait sur lui. Songeait-il à une mobilisation pour appuyer son action diplomatique, les difficultés financières l'arrêtaient. S'il prenait parti pour la Russie, il était menacé de voir les puissances occidentales lui susciter des embarras en Italie ; s'il se tournait délibérément vers elles, la Russie n'aurait pas de peine à agiter et même à soulever les Magyars et tous les Slaves autrichiens. D'ailleurs il n'était pas non plus entièrement maître de sa politique : des influences puissantes la contrariaient ; il en coûtait à l'empereur de payer d'ingratitude le tsar ; il ne s'y résigna que sur l'offre pressante de la démission de Buol [1]. Ainsi l'Autriche ne fit que des mécontents ; le tsar fut exaspéré de son ingratitude, les puissances occidentales, de ses lenteurs et de sa duplicité ; la Prusse se sentait trompée et humiliée par elle ; même les petits États allemands, sur lesquels s'appuyait son influence dans la Confédération, en étaient arrivés à se défier d'elle [2]. Bismarck, qui jugeait que Buol lui-même n'avait pas d'idée nette, et qu'il louvoyait pour éviter de prendre une décision énergique, prédit que la politique danubienne de l'Autriche lui vaudrait, « une fois les fumées dissipées, un violent mal aux cheveux », que le règlement de comptes ne tarderait pas plus de quelques années, et qu'après la paix sa situation serait mauvaise, et entièrement disproportionnée à ses sacrifices [3]. En effet, la monarchie fut le vrai vaincu du Congrès de Paris [4]. Contre son gré, malgré ses protestations, deux questions y furent posées également menaçantes pour elle : la question de l'union de la Valachie et de la Moldavie, qui devait constituer sur sa frontière une Roumanie, barrière à ses projets orientaux et centre d'attraction pour ses sujets roumains, et la question italienne. Elle se trouva isolée en Europe, sans aucun allié contre les ennemis qui la menaçaient de toute part. La faiblesse incurable de tout le système, la disproportion entre ses prétentions et ses ressources, la mégalomanie qui aveugle le gouvernement autrichien, ont éclaté à ce moment en pleine lumière. « Le ministère voulait rester la puissance dominante en Allemagne et devenir la puissance prépondérante en Orient. Une politique aussi ambitieuse exigeait un tout autre déploiement de forces que celui dont l'Autriche était capable à ce moment. Aussi

1. Sybel, *Begründung*, I, 212.
2. *Ib.*, 235-6, 241. — Poschinger, *Preussen im Bundestag*, IV, 266-88.
3. Poschinger, *o. c.*, II, 237, 291, 117, 119.
4. Debidour, *Hist. diplom.*, II, 158.

Digitized by Google

se borna-t-elle à quelques démonstrations belliqueuses qui offensèrent la Russie et éveillèrent la défiance de la Porte, et que les puissances occidentales observèrent avec soupçon [1]. » La guerre d'Orient marque ainsi la crise du système, le tournant du régime ; non point le commencement de la décadence — car elle avait commencé du premier jour — mais le début du glissement rapide vers la catastrophe.

L'autorité de Bach reçut dans cette crise une irréparable atteinte. Non seulement la discorde qui régnait dans le gouvernement, la lutte que se livraient autour de l'empereur des influences contraires, éclata à tous les yeux, mais encore les déceptions du Congrès, suivant de si près les grands espoirs avec lesquels l'Autriche était entrée en campagne, montrèrent au public comme aux fonctionnaires la faiblesse intime, le vice caché du système. Ses adversaires prirent confiance et commencèrent en grand la guerre d'intrigues contre lui ; ses partisans le défendirent mollement ou l'abandonnèrent. C'est alors qu'éclate la lutte des organes du pouvoir l'un contre l'autre, que commence la course sans fin des projets de loi, éternellement renvoyés du Reichsrath au ministère, et du ministère au Reichsrath : des lois qui furent promulguées en 1859 et 1860 étaient entièrement prêtes en 1856, elles passèrent trois ans à faire ainsi la navette [2]. La lourde machine administrative était complètement arrêtée ; elle écrasait toujours de son poids le public, mais sans fournir désormais aucun travail. Tous ses rouages tournaient à vide, et il n'en sortait plus qu'une paperasserie fantastique.

L'armée souffrait du même mal. Depuis la guerre de Crimée, Grünne, le premier aide de camp, y étale sans cesse davantage son système, y établit chaque jour plus solidement sa coterie. Le système, c'est, transposé en militaire, celui de Bach : une masse de règlements, sans cesse modifiés, si nombreux, si instables et si compliqués qu'il est impossible de s'y reconnaître ; la domination d'une caste de bureaucrates militaires, surtout du corps des aides de camp, dont Grünne est le chef ; la réunion, dans les territoires les plus étendus et les commandements les plus importants — Hongrie, Transylvanie, Croatie, Italie, sans compter naturellement les Confins — des pouvoirs suprêmes civils et militaires, au grand dommage de l'un et de l'autre service. La coterie, ce sont les

1. Springer, *Protok.*, XX.

2. Loi sur l'industrie, Patente des protestants, statuts provinciaux. *Unsere Zeit*, VIII, 722.

Digitized by Google

jeunes officiers aristocrates, apparentés aux grandes familles bien en cour ou protégés par elles, qui font leur carrière comme officiers d'ordonnance ou dans les états-majors, et arrivent aux commandements sans aucune connaissance théorique et sans aucune expérience de la pratique : officiers de bureau, de salon, d'antichambre, et bientôt surtout de sacristie. Comme il leur faut un avancement rapide, les mises à la retraite prématurées se multiplient au grand détriment des finances comme, souvent, de l'armée, et les promotions scandaleuses des créatures de Grünne démoralisent le corps des officiers [1]. Ni le système ni la coterie ne sont tout puissants, aussi longtemps que Radetzky commande à Vérone. Radetzky, dont l'habileté et la persévérance ont prolongé de dix ans la domination autrichienne en Italie [2], tenait son armée constamment en haleine par un système d'exercices et de manœuvres, estimait assez peu les règlements bien ordonnés et les instructions trop détaillées, et laissait à ses officiers l'initiative nécessaire. Son âge, son rang, l'illustration de ses services, l'estime particulière de l'empereur le mettaient au-dessus des entreprises de la clique de Grünne, qui ne lui épargnait pas du moins les coups d'épingle et les sarcasmes : il n'y avait pas pour elle de pire note pour un officier que d'avoir servi en Italie, dans une armée si peu « organisée ». Lorsque Radetzky, vaincu par l'âge — il avait quatre-vingt-douze ans, — dut céder, en 1857, la place au comte Gyulai, ami et créature de Grünne, la coterie triompha partout ; les avancements scandaleux se multiplièrent, et la bureaucratie militaire put s'étaler à l'aise. Les résultats inévitables ne se firent guère attendre. En 1859, lorsque la guerre éclata en Italie, l'armée demandait unanimement pour chef le maréchal Hess, un vétéran des guerres de l'Empire, élève et compagnon de Radetzky; Grünne fit nommer Gyulai, et, lorsqu'il voulut se soustraire à ce périlleux honneur, lui répondit que, « d'après le règlement », c'était son tour de prendre le commandement [3]. La plupart des chefs de corps appartenaient également « aux six cents familles qui règnent en Autriche [4] » ; presque tous se firent remarquer par leur ignorance, la plupart par leur manque de présence d'esprit et de décision, et certains même ne rachetaient pas ces

1. *Unsere Zeit*, VIII, 728.

2. Friedjung, *Benedek*, 54.

3. Friedjung, *Kampf*, I, 13-5 ; Rogge, I, 52-3. D'après Rogge, Grünne aurait ajouté : « Si ce vieil âne de Radetzky a réussi, tu réussiras bien aussi. »

4. Friedjung, *Kampf*, I, 322.

Digitized by Google

défauts par la bravoure personnelle [1]. La bureaucratie militaire avait vu son triomphe dans la réorganisation des services administratifs. Elle avait mis à leur tête un général, et Czörnig, le panégyriste officiel de l'Autriche nouvelle, la louait de les avoir ainsi purifiés des abus qui s'y étaient enracinés [2]. Mais ce général, mal surveillé, soustrait au contrôle de la publicité, devint concussionnaire, et à la surprise de la défaite se joignit pour l'opinion la honte de la corruption.

Les finances, enfin, avaient été irréparablement atteintes dans la guerre de Crimée. L'inutile mobilisation de l'armée avait coûté un demi-milliard de francs. On n'avait pu se le procurer que par des opérations de crédit douteuses ou de véritables expédients. Des emprunts avaient été émis à un cours très bas ; comme l'empressement du public à y souscrire était faible, les fonctionnaires avaient été invités à le stimuler par des conférences dans leurs circonscriptions, et les prêtres au prône [3] ; en désespoir de cause, on avait directement taxé les sujets à un certain nombre de parts. Les chemins de fer et les domaines de l'État avaient été vendus. La gêne resta telle, cependant, qu'elle explique en partie pourquoi l'Autriche ne se décida pas à prendre une attitude franchement hostile à la Russie ; car ses finances n'auraient pas supporté une guerre [4]. Malgré toutes ces difficultés, et malgré les exigences croissantes des militaires, Bruck, le dernier ministre des finances de l'absolutisme et le plus capable, touchait en 1859 au terme de ses efforts : il allait pouvoir rétablir la circulation métallique, rompre les liens qui enchaînaient le crédit de l'État à la Banque, au plus grand dommage de tous deux. La guerre d'Italie, brusquement, détruisit son œuvre péniblement accomplie, et donna aux finances de l'Autriche le coup de grâce. Elle fut la dernière surprise que la coterie de Grünne réservait à l'Autriche, et sa courte histoire présente, dans un saisissant raccourci et une soudaine illumination, toute l'histoire du système.

Entre la domination autrichienne dans le Nord de l'Italie et l'existence du royaume de Sardaigne, État constitutionnel, centre

1. Friedjung, *Benedek*, 259-60.

2. *Die Neugestaltung Oesterr.*, 669.

3. Sans grand succès d'ailleurs, comme en témoigne ce petit discours d'un curé de village en Hongrie : « Je devrais encore vous dire quelque chose du nouvel emprunt, mais je sais que, quoi que je dise, vous n'y comprendriez rien, car vous êtes des ânes, et vous resterez des ânes. » *Acht Jahre Amtsleben*, 26.

4. Beer, *Finanzen*, 2?0.

Digitized by Google

et point d'appui de tous les efforts d'unité nationale, il y avait incompatibilité ; les hommes d'État autrichiens le proclamaient hautement. La guerre était considérée depuis longtemps comme inévitable ; par suite, l'Autriche avait intérêt à être exactement renseignée sur les intentions de Napoléon III. Mais l'aristocratique cour de Vienne avait voulu donner une leçon à l'empereur parvenu en lui envoyant un ambassadeur parvenu : Hübner se trouvait isolé à Paris, sans relations profitables, et envoyait les assurances les plus pacifiques; lorsque Napoléon préparait son foudroyant salut du 1er janvier 1859. Après ces paroles, nul doute que la guerre ne fût prochaine. L'Autriche y était résolue, mais elle l'envisageait, suivant sa funeste habitude, non pas seulement au point de vue de ses intérêts, mais aussi au point de vue des principes : elle voulait et croyait défendre l'ordre et la conservation sociale contre la Révolution. Elle comptait, dans cette illusion, sur des sympathies qui ne lui venaient pas ; Buol cherchait des alliances, négociait à Berlin pour se faire couvrir par l'Allemagne et la Prusse, mais se heurtait aux rancunes de la Russie. Cependant l'empereur et son entourage militaire, pressés par la situation financière — car la monarchie ne pouvait pas soutenir sans se ruiner une longue mobilisation sans combat — et voulant profiter de ce que les Français n'étaient pas encore en Italie, envoyaient à Turin l'ultimatum qu'attendait impatiemment Cavour ; Buol n'en fut informé qu'après coup, et, naturellement, donna aussitôt sa démission [1]. Le moment favorable pour livrer bataille fut manqué par Gyulai, dont l'inexcusable inaction laissa aux Français le temps d'arriver. Après la première défaite, et tandis que l'empereur lui-même accourait à l'armée, la Prusse aurait été disposée à aider l'Autriche, contre certaines concessions, mais celle-ci, dans une complète méconnaissance de sa situation, continuait d'exiger tout sans vouloir rien accorder. Après Solférino, où seul Benedek, général étranger à la clique, sauva l'honneur des armes impériales, la Prusse, poussée par le sentiment populaire, n'hésitait plus. Mais la nouvelle des préliminaires de Villafranca surprit les négociateurs réunis à Berlin. Il avait fallu les signer, non que la défaite eût été décisive, mais parce que l'Autriche n'avait plus ni soldats ni argent. Le nombre des Autrichiens faits prisonniers avait été extrêmement élevé, et tous étaient Magyars, Croates ou Italiens; on avait dû renvoyer du théâtre de la guerre un corps magyar peu sûr, une division croate incapable de se battre ; un

1. Friedjung, *Kampf*, I, 13-4 ; *Benedek*, 200.

Digitized by Google

corps était retenu en Hongrie pour assurer le repos du pays ; il n'y avait pas de réserves : les vices, la corruption de l'intendance avaient éclaté à tous les yeux. Les caisses publiques étaient vides, et il n'y avait plus de moyens de les remplir. Il fallut ainsi abandonner la Lombardie et conclure la paix. La désillusion du public fut terrible ; il avait vu l'armée entourée de tant de soins, il avait supporté pour elle de si lourdes charges, qu'en elle au moins il avait eu confiance. A la cour aussi, on était désormais fixé sur la valeur du système : à peine rentré du quartier général de Vérone, à la fin de juin, le nouveau ministre des affaires étrangères, le comte Rechberg, demanda à Bach, de la part de l'empereur, sa démission [1].

« L'Autriche a réussi à mettre fin à ses troubles intérieurs, à guider dans des voies concentriques les forces qui se contrecarraient, à fonder solidement l'unité de l'Empire, à faire dans la voie de la civilisation un progrès dont jusqu'alors on n'avait même pas l'idée, à ouvrir les sources de la prospérité publique ; forte à l'intérieur, plus respectée que jamais à l'extérieur, elle a reconquis sa place au premier rang des grandes puissances, son ancienne et légitime influence en Allemagne, et s'est élevée, dans les luttes si grosses de conséquences de l'Orient contemporain, au rôle d'arbitre de l'Europe. » — Une année seulement sépare l'apparition du livre [2] où Czörnig, le directeur de la statistique officielle, célèbre si fièrement les mérites du système, et la guerre d'Italie, où s'effondra brusquement toute cette « nouvelle Autriche » de carton, ou plutôt de papier. Tout n'est pas faux, cependant, dans l'éloge du panégyriste officiel. L'absolutisme de Bach a fait à la monarchie un peu de bien ; mais il lui a fait beaucoup plus de mal. L'administration a été, pendant cette période, plus régulière et mieux ordonnée que sous l'ancien régime, et, par suite, des progrès matériels ont été accomplis, grâce aussi à l'achèvement de l'œuvre d'émancipation, qui reste le grand titre de Bach. Par contre, ces dix ans de règne de la force brutale, de mépris de toutes les idées, de tous les sentiments les plus forts des peuples, ont, par leurs conséquences morales, profondément affaibli l'Autriche. On a comparé souvent la tentative de Bach à celle de Joseph II ; mais elle a bien plus de ressemblances et d'affinités intimes avec la conduite que Ferdinand II tint en Bohême après

1. Sybel, *Begründung*, II, 316-9, 322-3, 327. Friedjung, *Kampf*, I, 29-30. Beer, *Finanzen*, 297.

2. *Die Neugestaltung Oesterreichs* (1858), 27.

Digitized by Google

la Montagne-Blanche, et c'est pour cela même qu'elle était condamnée à l'insuccès. Joseph II, le réveil national, la Révolution avaient, depuis 1620, passé sur la monarchie. Pour asservir la Bohême, il avait suffi à Ferdinand de réduire à sa merci une aristocratie et une bourgeoisie peu nombreuses ; mais Bach, s'il avait pu triompher, aurait dû extirper du sol de l'Autriche des peuples tout entiers, abolir chez des millions d'hommes la conscience politique et nationale. Prendre Világos pour la Montagne-Blanche, c'était se tromper de plus de deux siècles ; l'échec du système de Bach, le mal profond qu'il a fait à la monarchie, s'expliquent par cet anachronisme.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE II

LES ESSAIS D'UNITÉ CONSTITUTIONNELLE

(1859-1860)

Digitized by Google

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

Le Diplôme d'Octobre (1859-1860)

I. *Les derniers mois de l'absolutisme.* — II. *Le Reichsrath renforcé.* — III. *Le Diplôme d'Octobre.* — IV. *L'opinion publique et le Diplôme.* — V. *Les causes de l'échec du Diplôme.*

Dans l'histoire constitutionnelle de l'Autriche contemporaine — entendant par ce nom la monarchie entière jusqu'en 1867, et, depuis le Compromis, la seule Cisleithanie, — il est facile de reconnaître un rythme, que même, si l'on remonte au-delà de 1848, on voit déjà apparaître dans la dernière époque de l'ancien régime. Ce rythme est constitué par l'alternance régulière de deux systèmes politiques : l'un confie le gouvernement de la monarchie à la haute noblesse, provincialiste et décentralisatrice — pour employer des mots moins compromettants et plus généraux que les appellations usuelles, autonomiste ou fédéraliste — ; l'autre, au contraire, élève au pouvoir la bureaucratie, unitaire et centralisatrice. Également imparfaits, également inférieurs à leur tâche, ils s'usent vite, et leur succession est rapide. Au sortir de la Révolution, qui a été la catastrophe de l'ancienne méthode provinciale, c'est la tendance bureaucratique qui l'emporte naturellement : elle s'incarne dans Bach, s'étale dans son système. L'échec de l'absolutisme centraliste amène, par une réaction naturelle, la tentative du Diplôme d'octobre, qui, malgré sa couleur spécifiquement hongroise, est un essai d'organisation aristocratique-décentralisatrice de toute la monarchie. Le Diplôme échoue à son tour, et, par le jeu naturel des forces, la bureaucratie centraliste, avec Schmerling, succède de nouveau à la noblesse historique. De même que les hommes d'octobre, dans la monarchie modernisée par la Révolution, reprennent la tradition de Metternich, Schmerling n'est — sous un déguisement constitutionnel — que l'héritier de Bach.

Le Diplôme est la revanche de l'aristocratie sur la bureaucratie, des vieux conservateurs sur Bach, de l'histoire sur le système. Ce

Digitized by Google

n'est plus une chimérique « Autriche nouvelle » centralisée qu'il s'agit de constituer de toutes pièces ; c'est la monarchie historique dont les provinces doivent reprendre leur vie organique, en même temps que des institutions nouvelles, elles aussi de caractère historique, lui assureront l'unité dans la mesure où elle est indispensable à sa durée et à sa grandeur. Les idées qui triomphent dans le Diplôme, ce sont les idées des programmes de 1847, du programme des conservateurs hongrois comme du programme de la fronde bohême et autrichienne ; elles y sont seulement un peu rajeunies, car la Révolution, entre temps, a passé sur l'Autriche. Ce ne sont pas des idées fédéralistes, au sens que les Slaves autrichiens donnent à ce mot : le Diplôme n'est pas fait pour les nationalités, elles n'en ont qu'indirectement le profit. Plus tard, après les déceptions et les épreuves du système de Schmerling, leur imagination, comparant les promesses d'octobre à la réalité de février, a donné au Diplôme, bien à tort, l'auréole de la grande Charte fédéraliste.

La carrière du Diplôme fut brève. Vingt mois seulement séparent la chute de Bach et quatre la publication du Diplôme de l'apparition de la Patente de février, qui marque le retour au système centraliste-bureaucratique. Cependant, son importance est considérable dans l'histoire de la monarchie. En promulguant cette « loi fondamentale perpétuelle et irrévocable », l'empereur a renoncé solennellement, pour lui et ses successeurs, à l'absolutisme ; si l'absolutisme, depuis, a reparu à quelques reprises, ce n'a jamais été qu'à titre temporaire, non pas comme un principe de gouvernement, mais comme un expédient pour préparer la transition à de nouvelles formes constitutionnelles. En droit, la continuité constitutionnelle est ininterrompue dans la monarchie depuis 1860. Si, dans les pays hongrois, où la vie publique s'appuyait sur une longue tradition que dix ans d'absolutisme n'avaient pas pu supprimer, l'influence du Diplôme a été moindre, en Autriche, où la Révolution avait été trop courte et la réaction trop longue pour qu'une tradition pût s'établir, il a exercé une action décisive sur la formation et le groupement des partis, sur la position des questions politiques, sur la conclusion des alliances parlementaires. S'il faut remonter à 1848 pour comprendre les origines des partis cisleithans, c'est à partir de 1860 seulement que l'on peut suivre leur évolution régulière, et le développement des luttes politiques qui se poursuivent encore aujourd'hui au Reichsrath et dans les Diètes autrichiennes.

Digitized by Google

I

Après Solférino, l'empereur et ses conseillers étaient convaincus qu'un changement de système s'imposait : il leur fallut huit mois pour trouver la forme sous laquelle il devait s'accomplir. Dans le manifeste où il annonçait la conclusion de la paix, le souverain se félicitait d'un événement qui allait lui permettre de se consacrer désormais tout entier « à fonder d'une façon durable la prospérité de l'Autriche et sa puissance à l'extérieur par le développement rationnel de ses forces matérielles et morales, et par d'opportunes améliorations législatives et administratives ». C'était la condamnation formelle de la politique de Bach, et c'était aussi un programme plein de promesses et riche d'avenir, s'il avait contenu autre chose que des phrases, si l'application en avait été tentée aussitôt, et par un homme qui vît clair et loin, qui voulût réussir et qui fût forcé de réussir.

Bruck eût été cet homme. Plus que tous ses collègues, le ministre des finances avait senti le poids des fautes de l'absolutisme, et il le sentait encore : de toute part on lui demandait de l'argent, ses caisses étaient vides, son crédit tué par le système [1]. Pour faire face aux dépenses de la guerre, il avait dû, malgré sa répugnance et sur les instances du conseil [2], recourir à la Banque et par là démentir l'idée et détruire les résultats de toute son administration. Solférino l'écrasa [3]. Mais, le premier moment de découragement passé, il se remit « à son travail de Sisyphe [4] », et en même temps il avisa aux moyens d'en assurer le succès. Le premier, dès que l'empereur fut rentré à Vienne, il lui remit un mémoire qui recommandait un changement complet de méthode. Ce mémoire fut bien accueilli ; peut-être inspira-t-il en partie le manifeste impérial qui annonça des réformes. Les idées qu'il soutenait furent développées encore, et — par une hardiesse significative — soumises au public dans une brochure intitulée : *Ce que doit faire l'Autriche* [5]. Si elles contiennent une part de fantaisie et de chimère, elles font honneur pourtant à la clairvoyance et au sens politique du ministre. Il faut à l'Autriche, dit la brochure, une

1. V. plus haut, p. 194.
2. Beer, *Finanzen*, 277.
3. *Ib.*, 278.
4. *Ib.*, 278.
5. *Die Aufgaben Oesterreichs.* Résumé dans *Unsere Zeit*, 1865, 773-5.

Digitized by Google

rénovation, une transformation complète. A l'intérieur, rompre avec l'étroit esprit de réglementation, de surveillance, de police, centralisation réactionnaire, de bureaucratie absolutiste ; rompre avec cet esprit sur tous les terrains, politique, administratif, économique ; rendre aux communes et aux provinces toute l'autonomie possible sans inconvénient pour l'État ; créer un Parlement, mais un vrai, et non une réédition des anciennes Diètes impuissantes ; exciter par la liberté et la concurrence l'activité économique : à cette fin, et pour assurer la grandeur de la monarchie, faire entrer l'Autriche dans le Zollverein ; et, pour faire réussir ce plan, pour conquérir les sympathies allemandes, cesser d'apparaître en Allemagne comme la puissance réactionnaire, ennemie naturelle des États constitutionnels. Mais, pour opérer une véritable réforme à l'intérieur, il faut avant tout modifier les traditions de la politique extérieure. Il faut que l'Autriche diminue ses prétentions pour les égaler à ses forces : si elle se gaspille moins à des tâches impossibles et pour des causes étrangères, si elle mesure exactement ses intérêts pour s'y consacrer tout entière, elle gagnera à ces sacrifices d'acquérir en réalité une situation extérieure plus solide et plus considérée. Pour se réformer, il lui faut donc avant tout secouer l'influence de traditions diplomatiques vieillies et de la coterie ignorante, suffisante, prétentieuse et nulle qui en fait son credo, et qui, malheureusement, a toujours dirigé la haute politique de la monarchie. — Avec une rare perspicacité et une franchise encore plus rare, la brochure découvre donc et signale les deux grands ennemis d'une saine politique autrichienne, vraiment et uniquement autrichienne : l'idée de la « situation de puissance », cette chimère d'une grandeur imaginaire à laquelle a toujours été sacrifiée la force réelle de la monarchie, et la clique qui exploite cette idée pour perpétuer son pouvoir.

Mais ni l'une ni l'autre n'était encore mûre pour la chute. L'influence dominante dans le gouvernement était exercée non par Bruck, mais par le ministre des affaires étrangères, Rechberg. Élève de Metternich, et bien inférieur comme esprit à Bruck, il s'était fait ses idées sur l'Autriche dans les cours étrangères et à la présidence de la Diète germanique. Premier ministre de la monarchie dans une crise grave, s'il ne négligeait pas entièrement les questions intérieures, la politique extérieure lui paraissait cependant bien plus importante. Il la menait dans le même esprit qu'avant la guerre. La paix de Zurich n'avait pas tenu les promesses de Villafranca. L'Autriche, forcée d'abandonner la Lombardie,

Digitized by Google

avait compté sur la Confédération italienne, dont le pape aurait la présidence, pour exercer encore son influence en Italie, et empêcher de nouveaux agrandissements de la Sardaigne ; elle était déçue par les progrès de l'unité italienne, les votes populaires qui, dans toute l'Italie centrale, appelaient la maison de Savoie aux trônes occupés jusqu'alors par ses archiducs. Rechberg passa la fin de 1859 et les premiers mois de 1860 à combiner des projets de revanche, l'écrasement de Victor-Emmanuel ; mais le débarquement de Garibaldi à Marsala fit échouer tout son plan. L'Autriche se trouva réduite à la Vénétie, dont elle sentait elle-même la possession précaire. En Allemagne, ses relations avec la Prusse étaient tendues ; n'ayant pas dans le péril obtenu de sa rivale un appui sans conditions et sans compensations, elle se croyait et se disait trahie par elle ; elle continuait pourtant à refuser tout partage, même le plus modeste, de l'hégémonie dans la Confédération. Elle ne pouvait, comme disait le prince régent, s'habituer à ne plus traiter la Prusse en parvenue et à la reconnaître pour égale [1]. Ainsi l'ancienne politique extérieure, flottante, dispersée, ambitieuse, continuait sur ses deux théâtres ordinaires, et le ministre dirigeant était trop absorbé par ses intrigues et ses complications pour pouvoir donner aux questions intérieures tout le soin qu'exigeait impérieusement la situation.

Il en apercevait cependant la gravité. Ennemi par toute son éducation et sa tournure d'esprit du système de Bach, il s'inquiétait surtout des dangers que recélait pour la monarchie l'état de la Hongrie. Quatre jours après Solférino, il demanda un entretien au baron Samuel Jósika. L'ancien chancelier aulique de Transylvanie, ami et confident de Széchenyi, était le chef reconnu du groupe des conservateurs hongrois [2]. Il parla net au ministre : une seule concession peut satisfaire la Hongrie, la restauration de l'ordre légal, avec les comitats, la Diète, toute la Constitution. — Mais l'unité de la monarchie, condition nécessaire de son existence ? — Restaurez la légalité en Hongrie, établissez dans le reste de la monarchie un système qui permette à la solidarité d'intérêts de tous les pays d'apparaître en pleine lumière ; le reste se fera de soi. L'absolutisme est visiblement impossible. Si le gouvernement prouve par ses actes, d'une façon indubitable, qu'il a renoncé au système, les conservateurs lui garantissent une marche des événements pacifique et légale. — Jósika quitta Rechberg convaincu

1. Sybel, *Begründung*, II, 364, 365.
2. Thallóczy, *Graf A. Szécsen*, 144.

Digitized by Google

que quelque chose allait se faire, mais non que ce dût être la seule chose utile, et doutant que le ministre fût bien homme à opérer une cure en grand [1]. Szécsen, consulté quelques semaines plus tard, donna le même avis que Jósika. Son opinion avait du poids, parce que son loyalisme était indiscutable, et qu'il avait des attaches dans l'entourage le plus proche de l'empereur. Il mettait au service de son pays une haute situation sociale, des relations d'enfance et de jeunesse dans l'aristocratie autrichienne [2]. Émile Dessewffy y consacrait le résultat de ses longues méditations, des études qu'il avait poursuivies durant les loisirs de l'absolutisme. Parmi les conservateurs, il était le plus instruit, le plus compétent sur la question de l'organisation de la monarchie et en particulier des affaires communes. A la nouvelle de Villafranca, il avait, dans un mémoire, condensé ses idées sur ce point. Les amis auxquels il le lut en approuvèrent les termes, et le baron Sennyey, désormais l'un des politiques les plus actifs du groupe, au milieu d'août, l'avertit que le moment était favorable pour le communiquer à Rechberg. Dessewffy dépeignit au ministre la situation menaçante en Hongrie, le pays moralement perdu pour la dynastie, les erreurs et les mensonges sur lesquels reposait le système des dix dernières années. Il indiquait dans son mémoire les moyens de parer à ces maux et d'assurer l'avenir : renvoi de tous les auteurs de la situation présente, ministres et membres du Reichsrath ; réforme complète de l'organisation gouvernementale ; suppression des ministères communs, sauf pour la présidence du conseil, les affaires étrangères, les finances et la guerre ; nomination, pour compléter le conseil, de trois chanceliers auliques (Autriche, Hongrie et Transylvanie) et de ministres d'État sans portefeuille ; restauration des Constitutions de la Hongrie, de la Croatie et de la Transylvanie, en les adaptant aux transformations sociales de 1848 ; rétablissements dans les États héréditaires des anciennes constitutions provinciales, modifiées suivant les mêmes principes, et de manière à assurer aux éléments conservateurs, surtout aux grands propriétaires fonciers, leur influence légitime ; pour éviter l'éparpillement des forces cisleithanes, et par suite une prépondérance trop marquée des pays hongrois, nouvelle division des États héréditaires en six groupes [3] ; couronnement à Pres-

1. Kónyi, *Deák*, II, 198-200.
2. Thallóczy, *Graf A. Szécsen*, 145.
3. Couronne de Bohême, Galicie et Bukovine, Illyrie, Vénétie, Tirol et Vorarlberg, Autriche allemande.

Digitized by Google

bourg et à Prague ; règlement de la question des langues comme avant 1848 ; abolition des lois résultant du Concordat, qui ont provoqué la haine entre les nationalités. La partie la plus originale du mémoire est celle qui a trait à l'institution d'une représentation commune des pays de la monarchie. Ce sera le Reichsrath, pour lequel, dès sa création en 1851, on a songé à ce rôle. Il comprendra, outre un président et vingt membres nommés par l'empereur, cent vingt membres élus par les Diètes, répartis entre les provinces suivant leur population, leur contribution aux charges de l'Empire, et tous les autres éléments dont il paraîtra utile de tenir compte. Les séances seront publiques ; les ministres n'y auront ni siège ni voix, mais le gouvernement pourra s'y faire représenter par des commissaires ; le Reichsrath aura le droit d'initiative dans les affaires qui seront de sa compétence. Celle-ci s'étendra aux lois organiques d'Empire, aux matières douanières et financières, au recrutement de l'armée ; rien ne pourra plus se faire dans ces questions sans son avis [1].

Rechberg n'était pas l'homme de si grandes réformes. Il loua Dessewffy de son mémoire, le pria de le communiquer à Hübner, l'ancien ambassadeur à Paris, ministre désigné, le discuta avec Hübner et lui. Au fond, malgré ses éloges, il tenait Dessewffy pour un homme de théorie et un « rêveur » [2]. Avec quelques changements, surtout de personnes, il comptait venir à bout des difficultés de la situation — ce qui prouve qu'il ne les comprenait pas. Dès avant Solférino, il avait offert la place de Bach à Jósika. Celui-ci refusa : pour un homme de 1847, c'eût été en effet une fin singulière que de devenir ministre de l'intérieur de l'Autriche centralisée. Rechberg se rabattit, après quelques semaines de recherches, sur le comte Agénor Goluchowski, gouverneur de la Galicie. C'était un aristocrate polonais, mais aussi un fonctionnaire autrichien, très dynastique et, à ce qu'il semble, partisan d'un centralisme modéré. Il jugeait sévèrement les résultats de l'absolutisme [3], mais n'apportait pas de programme précis pour y remédier : ses ennemis prétendirent qu'il ne s'était même pas demandé pourquoi on l'appelait au ministère [4]. Il se borna d'abord, tout en adoptant quelques mesures libérales d'importance secondaire, à remanier la géographie administrative de Bach. A côté

1. Kónyi, *Deák*, II, 201-12, 213-23.
2. *Schwärmer* : Kónyi, *Deák*, II, 232.
3. Friedjung, *Benedek*, 260 (lettre de Goluchowski à Benedek).
4. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 35.

Digitized by Google

de lui, Hübner prit à la police la place de Kempen. En diplomatie élève de Metternich, et par là déjà sympathique aux conservateurs hongrois, il le devint plus encore au cours des conférences où Rechberg l'avait convié ; sa nomination parut être pour eux un succès ; mais ils n'en jouirent pas longtemps. Dessewffy lui avait indiqué des lectures à faire sur le droit public hongrois [1] : il s'en pénétra trop profondément, il subit trop docilement l'influence des conservateurs ; au conseil, il s'engagea à fond pour la restauration des droits de la Hongrie et une conversion sérieuse au constitutionnalisme, et posa, pour sa personne, la question de confiance. Elle fut résolue contre lui. Pendant son ministère de deux mois, il avait semblé qu'un souffle de liberté passât sur l'Autriche. La presse avait été moins muselée, la critique avait pu élever sa voix. Son successeur, Thierry, changea complètement de méthode ; son ordonnance sur la presse (25 nov. 1859) est un chef-d'œuvre du genre réactionnaire : est punissable, dit l'art. 4, après une longue énumération, quiconque publie des nouvelles fausses, inventées ou arrangées, et qui sont de nature « à affaiblir la confiance dont jouit le gouvernement ». La police est, naturellement, seul juge de la qualité de ces nouvelles et de leur effet. Au moment où la question vitale pour l'Autriche est de savoir quelle sera la Constitution de la monarchie, elle pousse l'inconscience jusqu'à interdire à la presse de prononcer même le nom de Constitution [2]. Ces brusques changements de direction, cet entêtement dans une réaction et une compression devenues impossibles, trahissent l'embarras, l'anarchie qui régnaient en haut lieu. Il fallait réformer, et on ne voulait toucher à rien ; renoncer à l'absolutisme, et on craignait d'affaiblir le pouvoir monarchique. On errait dans les ténèbres, risquant des demi-mesures inutiles, excitant par maladresse les hostilités mêmes que l'on voulait désarmer. On faisait des concessions aux langues nationales dans l'instruction,

1. Somssich et le *Conspectus* de Cziráky. Kónyi, *Deák*, II, 228.

2. Friedmann, *Zehn Jahre österr. Politik*, 107. Dans un article du 5 nov. 1859, Friedmann soutenait cette thèse qu'il fallait à l'Autriche une Constitution, non point schématique à la française, mais adaptée aux particularités de son développement historique et national. Cet article lui valut, de la police, un avertissement où se lisait textuellement cette phrase : « Bien que le gouvernement, dans ces derniers temps, ne se soit pas opposé en général à ce que la presse autrichienne traitât, avec modération et dans une bonne intention, les questions de politique autrichienne, il ne saurait permettre qu'à ce sujet les questions fondamentales mêmes de l'État, et en particulier celle de la Constitution de l'Empire, forment l'objet de la discussion. »

Digitized by Google

la justice, l'administration ; on sacrifiait du régime de Bach le germanisme, mais on croyait pouvoir en conserver l'absolutisme.

Tandis que Rechberg négociait avec les Hongrois, son collègue Thun, sans le savoir peut-être, allumait un nouvel incendie dans leur pays. Le 10 septembre 1859, le journal officiel de Vienne publia une Patente impériale sur l'organisation des Églises protestantes en Hongrie. Prête dès 1856, elle dormait depuis lors, par suite du marasme qui avait envahi à cette époque le gouvernement, dans les cartons du ministère. Elle était, dans ses dispositions, très-libérale : l'Autriche cisleithane l'eût accueillie avec enthousiasme ; l'Allemagne protestante admira la nouvelle liberté autrichienne. Mais, pour la Hongrie, elle était inacceptable, car c'était une Patente, une ordonnance absolutiste, et, en droit hongrois, les questions confessionnelles ne peuvent être réglées que par des lois. Des détails éveillaient les soupçons : la Patente semblait vouloir calquer la géographie ecclésiastique de la Hongrie sur la géographie administrative de Bach, créer des surintendances slaves, sur lesquelles le gouvernement de Vienne pourrait s'appuyer pour lutter contre les Magyars ; les Slovaques l'accueillaient assez favorablement. Mais la question de droit, pour les Magyars, dominait de beaucoup le débat : c'est elle que soulevaient toutes les résolutions de leurs assemblées ecclésiastiques, toutes leurs pétitions à l'empereur. Ainsi la lutte perdait son caractère religieux pour devenir politique et nationale. L'agitation contre la Patente donnait un programme, un centre d'action à tous les patriotes ; même des prêtres catholiques y prirent part [1]. Elle devint rapidement irrésistible ; en 1856 encore, il n'aurait pas été très difficile de venir à bout de l'opposition magyare ; en 1859, après Solférino, on haïssait et on méprisait toujours le gouvernement, mais on ne le craignait plus. « C'est la plus colossale sottise que le gouvernement ait faite depuis 1848 », s'écria Émile Dessewffy en lisant la Patente [2]. Les assemblées de protestation se multiplièrent ; il fallut employer des soldats contre elles. Les chefs de la résistance, qui étaient en majorité des modérés et des loyalistes, furent traduits devant les tribunaux, condamnés, emprisonnés. Le gouvernement faisait des martyrs, et entretenait ainsi une agitation qui, au fond, servait ses desseins absolutistes. L'empereur reconnaissait qu'il fallait changer de système, se rapprocher de la légalité ; mais il fallait avant tout que l'ordre fût rétabli : pour le moment, des

1. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 865.
2. Rogge, II, 18.

Digitized by Google

concessions ne feraient qu'affaiblir l'autorité, fortifier les tendances séparatistes et révolutionnaires [1]. Une députation protestante se rendit à Vienne pour lui demander le retrait de la Patente. Elle ne fut pas reçue en corps, mais ses chefs, les barons Pronay et Vay, obtinrent une audience à titre individuel. Ils en sortirent avec l'espoir d'un compromis, et ne s'en cachèrent pas. Mais le ministère aussitôt les désavoua, et avec eux l'empereur, en publiant que l'empereur n'avait rien promis, que rien ne serait changé, et que les ordres ministériels produiraient tout leur effet. C'était jeter de l'huile sur le feu. Le mouvement national, ainsi exaspéré, persista jusqu'au moment où, pour obtenir au Reichsrath renforcé la présence de représentants de la Hongrie, le gouvernement dut comme première concession abroger la Patente (15 mai 1860).

Si obstinément qu'il se cramponnât à l'absolutisme, il dut pourtant céder à la nécessité financière. Un manque d'attention des bureaux de Bruck avait appris au public la vérité sur l'emprunt national de 1854 : en plus des 500 millions officiellement annoncés, il en avait été émis 111, sur lesquels les services publics avaient vécu depuis lors. Ce fut le dernier coup porté au crédit de l'État. En vain Bruck, le 11 novembre, fit-il entrevoir la présentation du prochain budget au Reichsrath renforcé, dont l'idée apparaît ainsi pour la première fois. La confiance du public était morte. Le gouvernement, après dix ans d'expérience de la maxime contraire, s'aperçut enfin que c'était d'elle qu'il avait besoin. Sous le premier prétexte venu — revision de la loi municipale de 1849, qui n'avait jamais été appliquée — il convoqua dans toute la monarchie des « commissions de confiance ». En Cisleithanie, elles se mirent bravement à l'œuvre, sans même se demander ce que la bureaucratie toute puissante ferait de leurs travaux. En Hongrie, elles se réunirent, mais pour se proclamer aussitôt incompétentes, la question étant uniquement du ressort de la Diète. « En fin de compte, le résultat pour toutes les provinces fut le même. Les travaux des commissions des provinces allemandes-slaves furent classés comme précieux documents : on n'en a plus entendu parler. » Les Hongrois s'épargnèrent du moins une peine inutile, tout en disant au gouvernement ce qu'ils voulaient lui faire entendre [2]. Timidement, le ministère fit un pas de plus : une commission de la Dette publique fut instituée (23 décembre), comprenant sept membres, dont quatre étaient choisis par la Banque, la Bourse et

1. Szögyény, Journal, 23 janvier 1860, cité dans Marczali, *A legúj. kor tort.*, 869.
2. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 41.

Digitized by Google

la chambre de commerce, et chargée en réalité de surveiller toute la gestion de la Dette. Mais l'argent continuait de se cacher. Il fallut aller plus loin. L'empereur s'entendait répéter, par les hommes en qui il avait confiance, que les abus financiers de l'absolutisme, surtout la découverte du dépassement de 111 millions, avaient ébranlé la confiance publique, que pour la restaurer il fallait des institutions constitutionnelles [1]. La Patente impériale du 5 mars 1860 convoqua donc le Reichsrath renforcé, que le rescrit du 11 novembre avait fait entrevoir. Par sa nature, sa composition, ses attributions, le Reichsrath renforcé n'était qu'une nouvelle commission de confiance, plus solennelle et plus générale que les autres, la plus haute de toutes. Pourtant, « avec ce nouveau corps, si restreinte qu'en fût la compétence, ce fut le parlementarisme qui fit son entrée en Autriche [2] ».

II

L'Officiel de Vienne présenta le Reichsrath renforcé comme le « couronnement » des réformes annoncées après la paix. Devant la stupeur indignée de l'opinion, il en fallut rabattre. Mais on avait vu du moins où en était encore, après dix ans de Bach, à huit mois de Solférino, l'Autriche officielle, la coterie que Bruck avait si impitoyablement démasquée, comment elle concevait la lutte contre les vices traditionnels [3] dont elle était forcée de reconnaître l'existence dans la politique de la monarchie.

L'idée première du Reichsrath se trouvait dans la Constitution de 1849 [4]. Elle l'avait institué comme un conseil consultatif de la couronne et du pouvoir exécutif. Une patente du 13 avril 1851 lui avait donné son organisation ; un billet de cabinet du 20 août 1851 l'avait transformé exclusivement en conseil de la couronne. Son avis devait être pris sur toutes les questions de législation, mais il ne liait pas l'exécutif. Sans droit d'initiative, le Reichsrath était autorisé cependant à appeler l'attention de l'empereur sur les lacunes ou les fautes que son examen des lois lui révélait dans la législation. Ses membres, qui ne pouvaient exercer en même temps

1. Souvenirs de Plener sur Goluchowski, *Neue Freie Presse*, 27 juin 1901, matin.
2. Beer, *Finanzen*, 297.
3. « Ererbte *Uebelstände* ». L'expression se trouve dans le commentaire dont l'Officiel faisait suivre le manifeste impérial du 15 juillet 1859.
4. Art. 96-8.

Digitized by Google

aucune autre fonction publique, étaient nommés à vie par l'empereur ; celui-ci, de plus, pouvait appeler à siéger temporairement au Reichsrath tout sujet à qui il reconnaissait pour certaines questions précises une compétence particulière.

Ce fut cette dernière disposition qui ménagea la transition de l'absolutisme à un régime moins rigoureux, et permit au pouvoir de sauver la face en paraissant rattacher directement l'avenir au passé. La Patente du 5 mars 1860 créa, au lieu de ces conseillers temporaires qui n'avaient jamais paru au Reichsrath, des conseillers extraordinaires, qui devaient être convoqués périodiquement. Tous nommés par l'empereur, ils se divisaient en deux catégories : les conseillers à vie, en nombre indéterminé, désignés parmi les archiducs, les hauts dignitaires de l'Église, les sujets les plus distingués par les services rendus à l'État ou leurs mérites ; et les conseillers à temps, au nombre de trente-huit, choisis pour six ans sur des listes triples de présentation, dressées par les Diètes des diverses provinces ; ces conseillers « élus », dont le mandat était renouvelable, se répartissaient entre les provinces en proportion de l'étendue, de la population et des contributions [1]. Le Reichsrath ordinaire continuait à fonctionner comme par le passé ; les membres extraordinaires devaient être appelés périodiquement pour « tenir conseil [2] » sur les matières de leur ressort ; questions de finances [3], questions importantes de législation générale, propositions des Diètes provinciales, et, en général, tous sujets désignés par l'empereur. Jusqu'à ce que les Diètes provinciales — qui n'existaient pas encore — eussent pu se réunir et procéder à la confection des listes de présentation, l'empereur devait nommer, de son libre choix, des hommes qualifiés pour représenter les provinces. — Le Reichsrath extraordinaire fut aussitôt convoqué pour le mois de mai, en vue d'examiner le budget de 1861.

Un mélange de Conseil d'État, de Chambre des seigneurs, et — plus tard, lorsque les Diètes pourraient exercer leur droit de présentation — pour une faible part, par une filtration prudente, de Chambre des députés, telle était donc l'assemblée créée par la

1. Hongrie : six ; Bohême : trois ; Vénétie : deux ; Croatie : deux ; Galicie : trois ; Basse-Autriche : deux ; Transylvanie : trois ; Moravie : deux ; Tirol : deux ; Voïvodie et Banat : deux ; Dalmatie, Haute-Autriche, Salzbourg, Styrie, Carinthie, Carniole, Bukovine, Silésie, Vorarlberg, Istrie avec Goriz, Trieste, chacune un.

2. *Der* Berathung *in dem verstärkten Reichsrath sind zu unterziehen...*

3. Établissement du budget, examen des comptes de l'État, propositions de la commission de la Dette publique.

Digitized by Google

Patente. Il était impossible d'entrer plus timidement dans la voie des réformes nécessaires. Et si, par sa constitution même, cette assemblée hybride n'était guère apte à ressusciter la confiance du public, les conditions où on l'appelait à siéger, les précautions dont on entourait cette « concession », cette « réforme », eussent achevé de lui ôter tout prestige et toute autorité. Le règlement du Reichsrath renforcé, promulgué par l'empereur, établissait un ordre hiérarchique de préséances entre ses membres, — les archiducs, les cardinaux, les ministres prenaient place et votaient suivant leur rang, les autres conseillers après eux et par ordre alphabétique, — excluait la publicité des séances, imposait aux conseillers le secret des délibérations ; seuls, les résultats de chaque séance devaient être, par les soins du président, publiés à l'Officiel [1]. — S'il y avait encore des naïfs pour croire à une vraie réforme, la liste des membres extraordinaires acheva de détruire leurs illusions. Plus de la moitié des sièges étaient attribués à la haute aristocratie et au haut clergé ; une demi-douzaine à de hauts fonctionnaires anoblis, dix seulement à des industriels, des commerçants, des avocats, c'est-à-dire aux représentants de ces classes moyennes dont l'État était forcé désormais, après les avoir trop longtemps dédaignées, de solliciter et d'acheter le concours. Ce n'était pas le couronnement, c'était l'avortement des réformes. L'opinion publique restait dans une indifférence hostile ; parmi ceux qui étaient bien placés pour voir et prévoir, les dispositions n'était guère plus optimistes. Szögyény, un loyaliste, écrivait dans son journal : « Tout cela, c'est le toit, mais sans rien dessous, fondations ni édifice. Ce n'est pas sans valeur : mais personne n'y croit [2]. »

Ce furent les amis de Szögyény, les conservateurs hongrois, qui donnèrent au Reichsrath toute sa valeur, et qui y firent croire. Dans l'agitation constitutionnelle et nationale qui s'était emparée du pays, entraînant jusqu'à la plus haute aristocratie [3], les minces concessions du 5 mars ne pouvaient produire aucun effet; la nation réclamait son droit, sa Diète légale. L'organe du parti de Deák, le *Pesti Napló*, par un contre-sens voulu, annonçait à ses lecteurs la convocation du « Reichsrath empesé [4] ». Deák, iné-

1. Règlement, § 9, 16, 22.
2. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 867.
3. Kossuth, *Meine Schriften aus der Emigration*, II, 70-3.
4. Beksics, *Kemény Zs.*, 178 (jeu de mots sur *verstarkt*, qui signifie à la fois renforcé et empesé).

Digitized by Google

branlable dans son légalisme absolu, moins disposé que jamais à céder un pouce des lois de 1848, considérait toute cette action comme une inutile mise en scène, et ne voulait pas s'y compromettre. Dessewffy, dont le gouvernement empruntait les idées pour les affaiblir et les travestir si singulièrement, refusait un siège au Reichsrath et conseillait le refus à ses amis [1]. Eötvös, qui avait eu la malchance de publier, quelques mois avant Solférino, un nouveau projet de Constitution pour toute la monarchie, rachetait cette erreur en démontrant que le problème autrichien ne comportait plus désormais d'autre solution que l'union personnelle [2]. L'opinion excitée s'exaltait aux faits du jour : les procès contre les chefs de la résistance protestante ; la mort brusque à Vienne, coup sur coup, de Jósika et de Széchenyi, Jósika frappé au sortir d'un dîner chez Széchenyi, Széchenyi, huit jours après, se suicidant, inconsolable de la perte de son ami. Si invraisemblable que fût cette supposition, la moitié de la Hongrie aurait juré que le gouvernement autrichien les avait tués. Quatre-vingt mille personnes assistèrent au service funèbre célébré à Pest par le primat, venu exprès de Gran. L'archiduc gouverneur général, les ministres, partout où ils se montraient, étaient comme mis en quarantaine. Les familles des magnats, pour la première fois, prenaient part à des démonstrations en faveur des victimes de 1849. Un souffle révolutionnaire avait passé sur le pays ; un même élan emportait toutes les classes de la société, toute la nation unie dans la revendication intégrale de son droit.

Il fallait cependant qu'il parût des Hongrois au Reichsrath. Sans eux, il était tronqué, inutile; l'échec était complet et compromettant. Il était difficile de les y attirer, impossible de s'y passer d'eux. Sans doute, les Hongrois qui avaient la confiance de l'empereur le lui firent entendre, et il agit sur ses ministres pour les contraindre à de véritables concessions. Une patente du 9 avril 1860 supprima la division en cinq districts établie par Bach, et concentra dans les mains du gouverneur général toute l'administration, en le chargeant spécialement de préparer la convocation d'une Diète légale. Le gouvernement général et le commandement en chef en Hongrie furent confiés à Benedek, un Hongrois, le général le plus populaire de l'armée, qui, par son éclatante bravoure, avait sauvé en Italie l'honneur des armes autrichiennes.

1. Kónyi, *Deák*, II, 224.

2. *Die Sonderstellung Ungarns, vom Standpunkte der Einheit Deutschlands*, 1860.

Digitized by Google

Il se posa en bon Hongrois, se prononça pour les droits de la langue nationale, entra en relations avec les hommes les plus considérés du pays, fussent-ils de l'opposition, fit des avances au sentiment magyar. L'opinion publique lui en sut gré, mais ne se laissa pas séduire et détourner de son but ; c'était la Constitution qu'elle réclamait, et elle restait intraitable.

Des six membres temporaires qui furent choisis pour représenter la Hongrie au Reichsrath, les trois plus connus donnèrent leur démission : Eötvös et Somssich, qui, sous l'absolutisme, avaient défendu par la plume les droits de leur patrie, et Vay, victime tour à tour de Kossuth, de Bach et de Thun. Le ministère songea à ne pas les remplacer — tant il comprenait peu encore la situation ; — mais les trois autres alors offrirent leur démission, et le gouvernement dut céder. Ainsi se forma le groupe hongrois du Reichsrath ; ses membres, avec des nuances, étaient tous des conservateurs. Leurs chefs de file, Georges Majláth et surtout Szécsen, avaient un plan bien arrêté. Après onze années de silence forcé, le Reichsrath, pour la première fois, leur offrait une tribune : ils y montaient pour lancer dans le public leur protestation contre la tyrannie passée, leur affirmation du droit historique de leur patrie, leur programme de réorganisation de la monarchie. Ce programme comportait une entente avec les pays cisleithans ; quel terrain eût été plus favorable pour la préparer que le Reichsrath, assemblée consultative, où se trouvaient représentées toutes les parties de la monarchie ? Mais là se bornait son rôle. A aucun prix les Hongrois ne voulaient tolérer qu'il perdît l'air d'une conférence pour prendre celui d'un Parlement d'Empire, qu'il fît des lois au lieu de se borner à donner des avis. Il pouvait, à titre consultatif et en quelque sorte bénévole, indiquer au gouvernement les maux dont souffrait la monarchie ; mais, à ces maux, il n'y avait qu'un remède : le retour à la loi, à la légalité et à la légitimité. La légalité et la légitimité, c'est la Diète hongroise ; elle est la seule assemblée compétente au regard de la Hongrie pour consentir toute modification de la Constitution, tout sacrifice en faveur de la monarchie. Développer le programme conservateur, montrer qu'il est réalisable par les voies constitutionnelles, préparer ainsi la convocation de la Diète, c'est tout le rôle que les Hongrois assignent au Reichsrath renforcé, toute l'utilité qu'ils lui reconnaissent.

D'emblée ils le dominent. Seuls ils ont un plan arrêté, et la force de l'exécuter ; ils ont l'habitude de la vie publique et des

Digitized by Google

débats parlementaires, acquise dans les Diètes d'avant 1848; ils sont les héritiers d'une longue tradition politique; si timide, si entouré de précautions que soit l'essai de parlementarisme du Reichsrath, il leur offre un avantage dont ils savent user. Comme, de plus, ils sont indispensables et le savent, ils peuvent dicter leur volonté. Les ministres ne sont point de force à leur résister, ni en situation de l'oser longtemps. Le serment imposé aux membres du Reichsrath comprend l'engagement de respecter le règlement édicté par l'empereur : la liberté d'action des Hongrois s'en trouverait gênée, le succès de leur tactique compromis; ils exigent et obtiennent la suppression de cette clause. De même, ils se font autoriser à justifier leur présence au Reichsrath par une déclaration de principe. Dès la première séance et avant tout débat, Apponyi, qui siège comme conseiller extraordinaire à vie, et le comte Georges Andrássy au nom des conseillers à temps, sous couleur de définir leur situation au Reichsrath, affirment hautement les droits constitutionnels de la Hongrie. Apponyi rappelle les préventions de la Hongrie contre le Reichsrath renforcé, et y insiste : beaucoup de ses amis politiques les partagent. Pourtant, au risque de se séparer d'eux, il a cru devoir répondre à l'appel de l'empereur; car, d'une part, réuni dans cette assemblée à des représentants de tous les pays autrichiens, il espère les convaincre que les droits historiques revendiqués par la Hongrie, loin d'être dangereux pour la monarchie entière ou pour ses parties, ne peuvent leur être que salutaires, et, de l'autre, il est convaincu, connaissant la bienveillance de l'empereur, que Sa Majesté, en l'appelant dans cette assemblée où il siège sans mandat, n'a point voulu lui imposer une renonciation à ses droits de membre de la législature hongroise. Andrássy s'associe à cette déclaration, pour en préciser encore le sens et en souligner la portée : il ne représente pas la Hongrie, il n'est responsable que devant sa propre conscience de ses actes dans cette assemblée. Sous une forme aussi correcte qu'énergique, c'est l'affirmation de la volonté des Hongrois : le Reichsrath ne sera qu'un conseil consultatif de la couronne, sans compétence législative. Ils le maintiennent strictement et rigoureusement dans ce rôle. Les ministres, soit par déférence, soit par habileté, lui avaient soumis des projets de lois, civiles et pénales; à l'instigation des Hongrois, le Reichsrath refusa d'en aborder l'examen : ces projets, dit Szécsen, soulèvent d'importantes questions préjudicielles, des questions de compétence; il faut en retarder l'examen jusqu'après l'étude des propositions budgé-

Digitized by Google

taires, qui fourniront la meilleure occasion de discuter ces questions dans leur ensemble.

Dès le début de la session, les Hongrois nouèrent l'alliance qui devait leur assurer le succès : l'alliance avec la noblesse « historique » autrichienne, et surtout bohême. Très-habilement, ils mettaient ainsi au service de leur cause la force que représente — non point par son intelligence, ni par sa valeur politique, mais par son influence de cour — cette puissante aristocratie. Une union étroite s'établit entre Szécsen et le comte Henri Jaroslav Clam-Martinic. Par l'esprit et le caractère, par les dons naturels et les qualités acquises, Clam dépassait de beaucoup tous ses pairs, qui le tenaient, comme on l'a dit malicieusement [1], pour la huitième merveille du monde. De très haute naissance, apparenté aux plus grandes familles de l'aristocratie féodale, beau-frère de Leo Thun, cousin des Schwarzenberg, il touchait par ses relations aux marches du trône. Après avoir joué un rôle aux côtés de Stadion en octobre 1848, il avait fait carrière dans l'administration sous Bach. Le Concordat seul peut expliquer ce rapprochement du parvenu jacobin et du champion des droits historiques ; encore ne l'explique-t-il qu'en partie, et y a-t-il dans le brusque revirement de Clam, devenu le plus ardent adversaire de la bureaucratie niveleuse dont il était quelques années auparavant l'un des chefs, quelque chose de mystérieux. Comme ses pairs de la noblesse de Bohême, Clam est, par-dessus tout, un ardent catholique ; il accepte de l'Église non-seulement sa foi, mais sa doctrine politique, son idéal d'un État et d'une société « organiques », hiérarchisés, différenciés, pyramides de corporations autonomes; mais, malgré ces conceptions du moyen-âge, il n'est point un réactionnaire aveugle et brutal. Avec le sentiment religieux, l'orgueil aristocratique et le patriotisme provincial, qui d'ailleurs ne fait pas de tort au patriotisme autrichien, sont les ressorts les plus puissants de son âme. Il est aristocrate à fond. On lui attribue la paternité d'une brochure parue à Prague en septembre 1859 [2], et qui défend, jusque dans leurs plus grandes exagérations, les théories aristocratiques : il faut que la noblesse soit constituée de nouveau en une corporation dans l'État, qu'elle ait des honneurs et des privilèges spéciaux, une représentation à elle ; l'auteur ne peut rien dire des autres classes, « dont l'action et les besoins lui sont trop étrangers ». Ces doctrines furent reprises et développées, sous l'influence très visible

1. Elm, *Polit. úvahy*, 176.
2. *Sustine et abstine*. Cf. Friedmann, *Zehn Jahre*, 157 sqq.

Digitized by Google

des idées que soutenait en Prusse le parti de la Croix, par un nouveau journal viennois, le *Vaterland*, dont Clam fut le principal fondateur. Son très vif patriotisme bohême s'explique par la tradition, car il descendait par sa mère de l'illustre et fière famille des Martinic ; — par la doctrine, car la province est l'une des plus anciennes et des plus solides corporations du droit public ; — par l'intérêt enfin, car dans la Bohême autonome c'est l'aristocratie qui exercera le plus grand pouvoir. Ses convictions le rapprochent ainsi des Hongrois : sur un programme de haine commune contre la bureaucratie centraliste, l'alliance est facilement scellée ; Clam entraîne l'assemblée, mais Szécsen fait marcher Clam [1].

Clam porte la parole, Szécsen donne l'impulsion, Eötvös a fourni les idées. Quelques mois avant Solférino ont paru les *Garanties de la puissance et de l'unité de l'Autriche*. La condition même du développement de l'Autriche, dit Eötvös, est le respect de la « nationalité historique » de ses peuples. La nationalité historique coïncide, l'histoire l'a voulu ainsi, avec la division en provinces. « Le sentiment de la nationalité, c'est l'amour qui attache chaque habitant de la monarchie à celle de ses parties qu'il considère comme sa patrie spéciale [2]. » L'aspiration populaire à des droits nationaux est donc identique à l'aspiration à l'autonomie provinciale : se demander si ces droits sont conciliables avec l'unité et la puissance de l'État autrichien, c'est se demander si l'existence des provinces, dans leurs frontières historiques et avec une large mesure d'autonomie dans l'administration intérieure, est conciliable avec l'unité et la puissance de l'État [3]. Non seulement, répond Eötvös, il n'y a pas incompatibilité, mais au contraire cette autonomie est une des principales garanties de l'unité, parce qu'elle est une conséquence nécessaire du droit historique, sur lequel se fonde le principe monarchique, base lui-même de l'unité autrichienne. La thèse, selon lui, n'est pas vraie seulement de la Hongrie : elle l'est aussi si l'on ne considère que l'Autriche cisleithane, avec ses pays de la couronne de Bohême, ses provinces allemandes-slaves, sa Galicie et le reste [4]. Ainsi est jeté, pardessus Vienne, le pont entre la Hongrie et la Bohême. Voilà la doctrine pour laquelle Szécsen, au Reichsrath, reprend le nom

1. Eim, *Pol. úvahy*, 176.
2. *Die Garantien der Macht u. Einheit Oesterreichs*, 85.
3. *Ib.*, 85.
4. *Ib.*, 91-2.

Digitized by Google

qu'il a lancé en 1851, et qui restera, la doctrine des « individualités historico-politiques [1] ». Elle donne, semble-t-il, le passe-partout, le principe universel applicable à toutes les parties de la monarchie, et qui doit les satisfaire toutes.

En fait, elle recouvre un formidable malentendu, elle masque une immense équivoque. L'individualité historico-politique est un fait pour la Hongrie, un mot pour l'Autriche cisleithane. La Hongrie a eu son existence propre, ininterrompue et incontestée, jusqu'en 1848 ; dix ans de réaction et d'unité sur le papier n'ont pas pu la détruire. Les provinces cisleithanes — exception faite pour la Galicie, qu'il faut toujours mettre à part — ont confondu la leur dans la monarchie, les unes dès le XVIe siècle, les autres — les pays bohêmes — depuis 1620. L'individualité historico-politique de la Hongrie s'incarne dans la noblesse hongroise et la nation magyare, qui font corps : c'est l'hégémonie magyare, qui lui donne son sens, sa réalité vivante ; les succès de la noblesse, à la cour ou à la tribune, c'est à cette hégémonie nationale qu'ils profitent. En Autriche, il n'y a pas de noblesse nationale : la noblesse des pays allemands est uniquement catholique et dynastique, la noblesse féodale de Bohême est provincialiste ; quand elle s'allie aux Tchèques, c'est calcul et point du tout sentiment ; son rêve est d'exercer entre les deux nationalités du pays, tchèque et allemande, une fructueuse médiation. Même l'idée qu'elle se fait de l'individualité historico-politique bohême n'est pas nationale. Pour les Tchèques, cette individualité est celle de l'État bohême, formé des trois pays de la couronne de Saint-Venceslas, Bohême, Moravie et Silésie. C'est ainsi qu'ils l'ont conçue dès 1848. Elle répond à l'histoire, et à leur intérêt : car l'État bohême, ainsi reformé, comprendrait les provinces les plus riches de l'Autriche, et ils y domineraient par le droit de leur majorité. Ils n'ont le choix — s'ils ne se contentent pas, comme à Kremsier, de leur place dans une Cisleithanie constitutionnelle, — qu'entre ce programme tout historique ou un programme tout ethnique : abandonner les parties allemandes de leurs trois pays et s'unir, par contre, intimement aux Slovaques de Hongrie, cette puissante réserve de leur nationalité [2], pour former un groupe ethnique de huit millions d'hommes, pur de tout mélange, libre de son développement national. Palacký, en 1848, a soutenu tour à tour ces deux programmes : l'un ou l'autre permet également aux Tchèques de

1. Seizième séance.
2. Masaryk, *Karel Havlíček*, 394-7.

Digitized by Google

balancer l'influence des Magyars, et de servir, avec leur propre cause, celle de la monarchie. Mais un programme historique réduit au seul royaume de Bohême — à la province de Bohême, et non à l'État bohême — n'a rien de national : il est tronqué et inefficace. C'est celui pourtant que Clam formule au Reichsrath. La voix des Tchèques ne peut pas s'y faire entendre : toujours suspects d'esprit révolutionnaire et aussi de hussitisme, ils en ont, seuls parmi toutes les nationalités de la monarchie, été exclus. La couronne de Saint-Venceslas y est représentée moitié par des seigneurs féodaux, moitié par des avocats et des industriels allemands. Ceux-ci sont centralistes, ceux-là provincialistes. En face des Hongrois, derrière lesquels il y a une nation entière, Clam représente un clan de quarante ou cinquante familles. Pour eux, il s'agit de restaurer l'État hongrois magyar ; pour lui, de relever dans les provinces autrichiennes les Constitutions aristocratiques, non point comme boulevard des nationalités, mais comme citadelle du conservatisme, comme rempart contre la bureaucratie, la centralisation, le libéralisme. Prisonnier de ses propres formules, il défend avec une fougue irréfléchie une théorie qui, inventée par des Hongrois et pour la Hongrie, ne pouvait profiter qu'à elle. Il fallait un fort optimisme ou une étrange naïveté pour croire que, par la seule vertu des mots et des principes, la Diète du Voralberg, aussitôt proclamée l'égalité de droits entre les diverses individualités historico-politiques de la monarchie, deviendrait l'égale en autorité et en influence de la Diète de Hongrie. Il n'y a pas moins, cependant, que cette énormité, sous l'adhésion enthousiaste de Clam aux doctrines d'Eötvös et aux formules de Szécsen.

Le Reichsrath renforcé ouvrit le 31 mai sa session, qui se divisa en deux parties très distinctes. Durant les trois premières semaines, cinq séances seulement furent tenues, sans autre résultat positif que la nomination d'un comité de vingt et un membres chargé d'examiner le budget. Les Hongrois, fidèles à leur tactique, empêchèrent toute autre mesure. Ils se bornèrent à faire en toute occasion le procès de l'absolutisme, et à affirmer les droits de leur pays. Le 19 juillet, après une interruption de près d'un mois, que le public considérait déjà comme définitive, l'assemblée fut réunie pour entendre la lecture d'une communication impériale. Les difficultés financières n'avaient pas diminué, et le nouveau ministre des finances, Plener, n'attendait le salut que d'un réel contrôle parlementaire, d'une vraie Constitution. A sa demande [1],

1. Souvenirs de Plener, dans *Neue Freie Presse*, 27 juin 1901.

Digitized by Google

l'empereur s'engagea dans ce sens et signa le billet de cabinet du 17 juillet, qui déclarait sa résolution de n'élever les impôts existants, de n'en créer de nouveaux, et de ne contracter désormais d'emprunt, qu'avec l'assentiment du Reichsrath renforcé, sauf le cas de besoin urgent sous une menace de guerre. L'assemblée suspendit ensuite de nouveau ses séances pour deux mois ; après quoi elle se mit activement à discuter le rapport de sa commission du budget. Aux yeux des Hongrois, c'était l'essentiel de sa mission.

La commission, comme l'expliqua Szécsen, n'avait pas cru pouvoir se limiter à un examen de chiffres ; elle s'était crue appelée à porter son attention sur tout le système politique de la monarchie. Dans la critique, ses vingt et un membres sont unanimes. Ils condamnent sans merci le régime des dix dernières années, ruineux et destructeur de la confiance et par suite de la prospérité publique. Pour restaurer celle-ci, il faut rétablir celle-là ; il faut mettre la population, matériellement et moralement, en mesure de satisfaire aux charges que lui impose en particulier la situation financière. Amenée ainsi à formuler des propositions positives, la commission se divise. La majorité estime qu'il convient de prendre exactement le contre-pied du système qu'elle condamne. Il se fondait sur la méconnaissance du « caractère politique inhérent de la monarchie ». C'est ce caractère désormais qu'il faut comprendre et respecter. Empruntant à Eötvös ses idées et souvent ses expressions, Szécsen et Clam montrent la « véritable [1] unité politique » de la monarchie liée au respect de l'individualité historico-politique de ses diverses parties. « L'individualité historico-politique des différents pays de la monarchie, » dit Szécsen. « c'est précisément l'expression et la réunion de tout le développement et de toute l'activité — nationale, historique et politique — des diverses parties de la monarchie ; c'est cette conception qu'il y a, non seulement un royaume de Hongrie, et non pas un département du Danube et de la Tisza ou des Carpathes, mais aussi, au lieu d'un département de Troppau ou de Salzbourg, un pays de Salzbourg, une Silésie ; non point un département de la Moldau et de la mer Adriatique, mais une ville de Trieste, un pays — un royaume de Bohême. — Le sentiment d'individualité historico-politique existe, bien qu'à des degrés différents, dans tous les pays de la monarchie ; l'ignorer volontairement, ce n'est pas encore l'abolir [2] ». Ce sont ces individualités historico-politiques vivantes

1. *Wohlverstanden.*
2. Seizième séance.

Digitized by Google

qui doivent devenir les fondements de la monarchie autrichienne. Il faut concilier les besoins du présent avec les traditions justifiées du passé, il faut fortifier les institutions nouvelles en les rattachant à celles qui se sont historiquement développées dans les divers pays. Voici donc les principes du nouveau système : reconnaissance de l'individualité historico-politique des différents pays ; égalité, en principe, de tous les pays de la monarchie ; autonomie administrative et législative aussi large que possible pour tous ; définition exacte et garantie entière des droits et des attributions de la monarchie, respect des anciennes institutions historiques, sauf les modifications nécessitées par les récentes transformations politiques et sociales ; modifications constitutionnelles dans l'intérêt de la force de la monarchie, mais uniquement dans la mesure où une véritable nécessité politique les exige. — Le vague de ces formules éclate aux yeux. La majorité de la commission s'efforce de le présenter comme voulu : en posant ces règles générales, elle croit rester dans le rôle du Reichsrath; à vouloir en donner de plus précises, elle empièterait sur les droits de l'exécutif et sur le pouvoir du souverain. — La minorité a les mêmes scrupules. Elle critique les formules de la majorité : les institutions historiques sont très-diverses suivant les temps et les lieux ; dans les pays cisleithans, il n'en subsiste pas qui soient capables de vie ; par conséquent, l'application des principes de la majorité rétablirait aussitôt le dualisme, et, en même temps, par ses concessions aux provinces, affaiblirait le pouvoir central, l'unité de l'Empire, la situation européenne de la monarchie. Il faut donner aux sujets plus de libertés, à l'opinion les moyens de contrôler les actes du gouvernement, « à la voix des sujets les moyens de se faire entendre et d'être prise en considération » dans les questions législatives et financières. Le Reichsrath, un peu modifié dans sa composition, et doté d'attributions plus étendues, serait un bon représentant des intérêts de l'Empire. Comme l'assemblée actuelle n'est pas appelée à donner des indications plus précises, la minorité se borne à prier l'empereur de vouloir bien, « en vertu de sa souveraineté, appeler à la vie des institutions qui, en développant autant que possible le self-government dans toutes les provinces, et en maintenant complète l'unité de l'Empire et de la législation comme du pouvoir exécutif, en établissant un contrôle budgétaire efficace et indépendant, assurent à tous les intérêts de la population, dans la commune, la Diète provinciale et le Reichsrath, une représentation appropriée ». — Cet oracle assurément est au moins aussi obscur que celui de la majorité.

Digitized by Google

Cette obscurité voulue; le vague de ces formules sont des symptômes frappants de l'état de l'opinion en Autriche. Sauf les Hongrois, personne dans la monarchie ne sait précisément ce qu'il veut, ou, du moins, n'ose le dire. L'absolutisme s'est écroulé, mais les représentants, nommés, il est vrai, et non élus, des peuples de la monarchie semblent encore sous le coup de la terreur qu'il inspirait. Ces conseillers, appelés par l'empereur pour aider son choix dans un moment difficile, s'appliquent à ne lui pas donner de conseils précis, à peine de timides indications. Le flottement de certains d'entre eux est significatif. Antoine Auersperg [1] s'indigne de la déclaration préalable des Hongrois, qui est attentatoire à l'unité de l'empire ; il trouve que la motion de la majorité n'insiste pas assez sur ce principe, que la minorité voit plus juste ; il ne considère pas comme douteux que la présomption de compétence doive être en faveur de l'Empire ; pourtant, en fin de compte, il vote avec la majorité, car le cadre de sa motion est le plus vaste, et toutes les nuances d'opinion peuvent s'y rencontrer. Nous n'avons pas, ajoute-t-il, à trouver les voies d'exécution : c'est l'affaire du gouvernement et du souverain ; « nous ne sommes pas une assemblée constituante ». Non seulement la majorité, comme de juste, partage ce scrupule, mais la minorité aussi tremble devant des mots : Hein, son principal orateur, un revenant du comité de Kremsier [2], se défend avec énergie de vouloir une Constitution « représentative moderne, à la française » [3], et tous ses collègues de la minorité s'indignent que leurs adversaires leur lancent cette accusation. Ils reculent devant les conséquences logiques de leur propre pensée. Seul, le représentant des Saxons de Transylvanie, Maager, eut le courage de dire franchement son avis, d'énoncer une opinion précise et positive : ce qu'il nous faut, la seule réforme qui puisse nous sauver, c'est une « Constitution de l'Empire [4] ». La majorité scandalisée dit rudement son fait à ce révolutionnaire ; la minorité, timide et courtisane, le désavoua ; le représentant du Tiers État, comme il se nommait lui-même, à l'indignation des princes et des comtes qui ne représentaient qu'eux [5], resta isolé dans l'assemblée, tandis qu'au dehors ses paroles réveillaient l'in-

1. Le poète Anastasius Grün. Dix-septième séance.
2. Pour avoir fait partie du Parlement, où pourtant son attitude n'avait été nullement révolutionnaire, il n'avait jamais été confirmé par le gouvernement comme bourgmestre de Troppau, et restait éternellement vice-bourgmestre.
3. Dix-neuvième séance.
4. Quinzième séance.
5. Vingtième séance.

Digitized by Google

térêt pour les travaux du Reichsrath et que la bourgeoisie récompensait par des ovations et des adresses son défenseur [1]. Majorité et minorité craignaient également de paraître vouloir dicter sa conduite à l'empereur. Dans la déroute du système, l'autorité et le prestige du souverain, qui pendant dix ans s'était identifié avec lui, restaient intacts. Seuls, les Hongrois avaient conscience de leur force nouvelle ; mais, par tactique, ils s'abstenaient de la faire sentir. Les Autrichiens au contraire étaient comme paralysés par un superstitieux respect du pouvoir dynastique. Ils n'osaient pas réclamer ou exiger de droits pour leur patrie ; ils en imploraient de l'empereur, par octroi, par grâce ; et, même sollicités par lui de lui donner un conseil, ils déclinent son invitation, comme si, en lui obéissant, ils craignaient d'attenter à sa majesté.

Sous les vagues formules adoptées à dessein, la réalité, cependant, apparaît très claire. La minorité est nettement centraliste : pour elle, l'unité de l'Empire est le principe fondamental d'une nouvelle organisation de la monarchie ; l'autonomie des provinces n'a point d'autre sens que celui d'une simple décentralisation administrative, d'une concession faite par l'État souverain. Pour la majorité au contraire, l'autonomie est primordiale, et l'unité de l'Empire dérivée. La différence de leurs vues éclate dans les prescriptions sur la présomption de compétence : la minorité l'attribue explicitement à l'Empire, la majorité tacitement aux provinces. Dix ans après Kremsier, on retrouve ainsi en présence les deux doctrines qui luttaient si vivement au comité de Constitution, et le Reichsrath formule à nouveau les programmes des deux grands partis qui, aujourd'hui encore, dans l'Autriche réduite par le dualisme à la Cisleithanie, s'opposent l'un à l'autre avec autant de raideur et d'ardeur qu'alors : les fédéralistes et les centralistes. Dans la discussion et au vote, le groupement des partis et des nationalités sur cette question fondamentale apparut nettement. Du côté de la majorité se range tout ce qui est aristocrate sans exception : toute la haute noblesse, et les représentants des pays où le droit historique signifie la domination d'une aristocratie nationale, les Hongrois et les Polonais. De l'autre, la plupart des fonctionnaires appelés au Reichsrath, centralistes par habitude d'esprit et par doctrine, et les représentants de la bourgeoisie, avocats, industriels ou commerçants, centralistes par tradition nationale allemande, par intérêt matériel — car le maintien de l'unité de législation et d'administration est pour eux le gage de

1. *Dreissig Jahre*, I, 47-8.

Digitized by Google

l'unité économique, — et par sentiment de classe, puisque l'aristocratie est fédéraliste. Les représentants des nationalités moins historiques ou simplement « ethniques »[1], Croates, Serbes, Roumains, Ruthènes, hésitent et se divisent. Les deux formules proposées peuvent également les menacer : d'un côté la magyarisation ou la polonisation, de l'autre la germanisation. Selon la diversité de leurs traditions et des expériences qu'ils ont faites sous l'absolutisme, ils se rangent à droite ou à gauche. La Croatie, par la voix de l'évêque Strossmayer, vote avec la majorité : elle a des droits historiques à revendiquer, et le régime de Bach l'a d'autant plus exaspérée qu'elle avait contribué à lui frayer la voie. La Voïvodie serbe vote avec la minorité, car elle doit à l'absolutisme son territoire national, dont la Hongrie réclame maintenant la réincorporation. Le représentant des Ruthènes, plus sage, s'abstient : il ne voit dans aucune des deux motions de garantie pour sa nationalité. De même l'évêque roumain de Transylvanie, Siaguna : entre l'oppression historique des Magyars et l'oppression centraliste des Saxons, il ne peut pas choisir. Avec deux absences et six abstentions, le projet de la majorité, très légèrement amendé[2], fut adopté par trente-quatre voix contre seize. L'empereur, en recevant le Reichsrath en audience de congé, promit d'examiner les deux motions et de prendre une décision dans le plus bref délai possible.

L'opinion était restée assez indifférente aux débats du Reichsrath. Elle jugeait trop mince ce « couronnement » des réformes, et sa défiance subsistait. A Vienne, on lisait à peine les comptes-rendus des séances ; seul, l'épisode de Maager avait rappelé l'attention sur eux[3]. En Hongrie, au contraire, à mesure que la session se prolongeait, l'intérêt et la faveur publics augmentaient. L'hostilité du début avait diminué, lorsqu'on avait connu les déclarations d'Apponyi et d'Andrássy, leurs attaques contre le système de Bach, surtout contre le ministre de la justice, le comte Nádasdy, un Hongrois que tous ses compatriotes regardaient comme un traître parce qu'il avait servi l'absolutisme, leur énergique affirmation du droit de la Hongrie. Après dix années d'op-

1. Expression de Gumplowicz, employée ici à titre purement indicatif.

2. « Là où les points d'attache historiques ou n'existeront pas ou se trouveront dans un passé trop lointain, il y aura lieu de créer des institutions analogues à celles des pays qui recouvreront leurs droits historiques, de manière à assurer l'égalité des droits politiques et des devoirs civiques. »

3. *Dreissig Jahre*, I, 47-8.

Digitized by Google

pression et de silence, c'était beaucoup qu'à Vienne, en plein conseil de l'empereur, Majláth pût prononcer ces paroles qui avaient la valeur d'un manifeste, d'une réfutation publique de la théorie de la forfaiture : « On nous dit que nous n'expliquons pas clairement ce que c'est que le droit historique. Je ne puis répondre à cela que par un exemple. Demandez en Hongrie, non pas à un jurisconsulte, mais au premier venu, demandez à une simple femme du peuple, demandez à un collégien ce que c'est qu'une loi, et tous deux vous répondront : la loi, c'est ce qui est résolu d'accord entre le roi légalement couronné et la Diète [1]. » Des adresses de sympathie arrivaient du pays « aux particuliers qui exprimaient des opinions si conformes aux siennes ». Dessewffy, converti par le succès de Szécsen, se reprenait à espérer, et, au milieu de septembre, il écrivait un supplément à son mémoire de l'année précédente, il esquissait un plan complet de réformes, il préparait les actes impériaux nécessaires pour les appliquer dans tout l'Empire [2].

III

Le choix de l'empereur était fait en principe, au moment où le Reichsrath lui présentait ses timides avis, depuis plusieurs semaines. En août, Szécsen avait eu l'occasion de le décider [3]. Les grandes lignes du Diplôme étaient arrêtées, quand l'opinion se demandait encore ce qui sortirait des discussions du Reichsrath, et quand Dessewffy combinait dans son fertile cerveau un plan d'exécution pour la grande réforme qu'il avait conçue ou, comme ii disait, pour le « coup d'État ».

Il voulait d'abord y préparer l'opinion par des rescrits impériaux et par la presse ; puis publier les Diplômes qui établiraient dans la monarchie le principe constitutionnel et un Parlement autrichien, et les rescrits qui restaureraient la Constitution hongroise et en étendraient les libertés fondamentales aux pays cisleithans. Le Parlement d'Empire et les Diètes auraient voix délibérative ; au premier étaient réservées les matières militaire, doua-

1. Dix-septième séance.
2. Kónyi, *Deák*, II, 244.
3. Thallóczy, *Graf Anton Szécsen*, 150. Le 12 août 1860, Szécsen fut invité à accompagner l'empereur à l'inauguration du chemin de fer de Salzbourg ; c'est dans ce voyage qu'il le décida à l'idée du Diplôme.

Digitized by Google

nière, financière, et toutes celles dans lesquelles les Diètes reconnaîtraient la nécessité de l'unité de législation. La justice, l'instruction, les cultes faisaient retour aux provinces, qui devaient même jouir, dans une certaine mesure, de l'indépendance financière. Les conquêtes sociales de la Révolution étaient sanctionnées à nouveau, la liberté religieuse garantie et assurée ; la question des langues serait réglée de façon à concilier dans la mesure du possible le droit historique de certaines nationalités avec le droit naturel des autres. Dessewffy avait poussé la prévoyance jusqu'à insister sur la nécessité de faire, dans l'organisation nouvelle, une large place à l'élément roturier, et d'appeler au conseil un ministre roturier. Son plan [1] était vraiment conservateur, vraiment libéral et vraiment politique. Pour mesure des droits communs à tous les pays de la monarchie, il prenait les droits les plus étendus dont eût jamais joui aucun d'eux, les droits de la Hongrie, il respectait les traditions historiques, mais sans y sacrifier les besoins modernes. Il n'eût sans doute pas soulevé les résistances qui, en peu de mois, eurent raison du Diplôme.

Au commencement d'octobre, Dessewffy apprit ce qui se préparait à Vienne, la résolution de l'empereur, ses nombreuses conférences avec Szécsen. Il envoya aussitôt son mémoire à Szécsen, qui le déclara d'emblée inapplicable. Le 13 octobre, Szécsen appela à Vienne les membres hongrois du Reichsrath et quelques uns de ses amis. Sitôt arrivés, il leur communiqua tous les documents préparés en vue du changement de régime ; il les pria d'en presser l'examen, car il fallait que tout fût prêt pour le 20. L'empereur partait le 21 pour Varsovie, où il devait rencontrer le tsar et le prince régent de Prusse, et il était impossible que les concessions constitutionnelles semblassent faites sous une pression du dehors. Les Hongrois se trouvèrent ainsi forcés d'examiner, presque sans avoir le temps de réfléchir, des actes d'une importance capitale, et dont jusque-là ils ignoraient tout. Sur ordre exprès de l'empereur, le baron Vay fut mandé télégraphiquement à Vienne ; de longues conférences, prolongées souvent très tard dans la nuit, fréquemment troublées par de brusques appels chez l'empereur, s'ouvrirent sous la présidence de Rechberg. Dessewffy y défendit énergiquement ses idées contre les modifications réactionnaires qu'y apportaient les projets officiels : il n'obtint presque aucun résultat : Szécsen et Rechberg lui répondaient que ses plans étaient exagérés, que le souverain n'y souscrirait jamais. Dans la journée

1. Kónyi, *Deák*, II, 244-69.

Digitized by Google

du 19, l'empereur arrêta définitivement le texte des actes officiels. Le 20, ils furent imprimés ; le 21 au matin, Dessewffy partit pour Pest, porteur du numéro de la *Wiener Zeitung* qui contenait l'ensemble des actes que l'on groupe sous ce nom collectif : le Diplôme d'octobre.

Ce sont un manifeste impérial, un Diplôme solennel et vingt rescrits. Le manifeste « A mes peuples » rappelle aux Autrichiens que l'empereur, au début de son règne, a dû recourir au système centraliste, pour sauver l'existence même de l'État menacée par les luttes des factions ennemies. Brusquement, sans transition, par une phrase sèche qui sent la gêne, on arrive au présent ; pour s'instruire des vœux de la population, l'empereur a convoqué le Reichsrath renforcé ; le résultat de ses délibérations a amené la publication du Diplôme. « Je remplis mon devoir de souverain en rapprochant de la sorte, pour les mettre en harmonie, les souvenirs de mes pays et mes peuples, leurs convictions, les droits qu'ils ont à faire valoir et les besoins réels de ma monarchie, et en remettant avec pleine confiance à l'intelligence mûrie et au zèle patriotique de mes peuples le soin de faire prospérer et de consolider les institutions que je leur donne ou que je rappelle à la vie. »

Le Diplôme rappelle que la Pragmatique Sanction a assuré l'existence de la monarchie, en garantissant par un ordre de succession certain l'indivisibilité et l'inséparabilité des États autrichiens. L'empereur tient pour son devoir de consolider encore la monarchie et d'assurer son avenir par des institutions « qui répondent également à la conscience historique du droit, aux diversités qui existent entre nos royaumes et pays, et aux exigences de leur union puissante, inséparable et indivisible ». Pour déterminer ces institutions, il a dû s'inspirer des nécessités que créent à la monarchie et sa récente transformation sociale et la concentration de la puissance publique dans les grands États européens. « Pour mettre en harmonie les différences qui existaient autrefois entre nos royaumes et pays, et pour assurer à nos sujets une participation légalement déterminée à la législation et à l'administration, nous avons, sur la base de la Pragmatique Sanction, en vertu de notre souveraineté, résolu et ordonné, à titre de loi fondamentale de l'État, perpétuelle et irrévocable, destinée à servir de règle à nous-mêmes et à nos successeurs légitimes sur le trône, ce qui suit : — I. Le droit de faire, modifier et abroger les lois ne sera exercé par nous et nos successeurs qu'avec la collaboration des Diètes légale-

Digitized by Google

ment réunies, ou du Reichsrath, auquel les Diètes députent le nombre de membres fixés par nous. — II. Désormais, toutes les questions législatives qui concernent des droits, devoirs et intérêts communs à tous nos royaumes et pays : spécialement, les matières de la monnaie et du crédit, des douanes et du commerce, les principes de la législation des banques d'émisssion, des postes, télégraphes et chemins de fer ; la nature et le mode du service militaire, seront débattus au Reichsrath et avec lui, et il collaborera à leur solution constitutionnelle. De même pour la création ou l'élévation des impôts et des droits, — en particulier l'élévation du prix du sel, — et la conclusion des emprunts, aux termes de notre décision du 17 juillet 1860. De plus, les dettes publiques existantes ne pourront être converties, le domaine immobilier de l'État aliéné, transformé ou grevé que du consentement du Reichsrath. Enfin l'examen et l'établissement des budgets de dépenses, l'examen des comptes des exercices écoulés et des résultats annuels de la gestion financière auront lieu avec son concours. — III. Toutes les matières législatives non énumérées ci-dessus seront constitutionnellement traitées dans les Diètes compétentes et avec elles : en ce qui concerne les royaumes et pays qui relèvent de la couronne de Hongrie, au sens de leurs anciennes Constitutions ; dans nos autres royaumes et pays, au sens et en conformité de leurs Constitutions provinciales. — Comme, à l'exception des pays de la couronne de Hongrie, certaines questions législatives, qui ne rentrent pas dans la compétence exclusive du Reichsrath entier, ont été depuis de nombreuses années l'objet de discussions et de décisions communes pour le reste de nos États, nous nous réservons de faire traiter ces questions aussi avec la collaboration du Reichsrath, en y appelant les membres qui appartiennent à ces pays. — D'autres questions, qui ne rentrent pas dans la compétence du Reichsrath, pourront encore être traitées en commun, lorsque la Diète intéressée le désirera et le demandera [1]. » — Une expédition authentique du Diplôme sera remise à tous les pays de la monarchie à l'avènement de chaque nouveau souverain.

Les mesures d'exécution que nécessite le Diplôme sont contenues dans les rescrits qui l'accompagnent. Ils suppriment les

1. J'ai cherché à reproduire aussi fidèlement que possible ces passages du Diplôme, sans reculer devant la lourdeur et le vague de l'expression. Il est utile de faire sentir par une traduction littérale tout ce qu'il y a de confus et d'embarrassé dans ce document. Les lois autrichiennes en général ne brillent pas par la rédaction : mais très peu sont aussi mal écrites que le Diplôme.

Digitized by Google

ministères de l'intérieur, de la justice et de l'instruction publique ; créent pour la Cisleithanie un nouveau ministère qui les remplace, le ministère d'État ; rétablissent le ministère de la guerre. Ils restaurent, en Hongrie, toute l'organisation historique du gouvernement, de l'administration et de la justice, avec la chancellerie, la lieutenance, les comitats, le *Judex curiae* et les tribunaux nationaux. Ils règlent pour la Hongrie la question des langues comme avant 1848 : primauté « diplomatique » de la langue magyare, libre emploi par les sujets de leur langue usuelle ; l'empereur se déclare résolu à s'opposer énergiquement, dans les questions de langue et de nationalité, à toute oppression et à toute excitation. L'administration et la justice continueront provisoirement à fonctionner dans les pays hongrois selon les lois autrichiennes, jusqu'à règlement légal par les Diètes, qui seront convoquées au plus tôt : les chanceliers hongrois et transylvain et le ban sont chargés de préparer les élections. Un commissaire impérial fera une enquête impartiale dans la Voïvodie et en soumettra le résultat à l'empereur, qui réglera ensuite définitivement la condition de ce pays. En Cisleithanie, le ministère d'État devra préparer des projets de statuts provinciaux, qui assureront aux provinces une représentation adaptée à leur développement historique comme à leurs besoins présents et aux intérêts de l'empire, l'autonomie administrative des cercles et districts, la séparation de la justice et de l'administration. Szécsen devient ministre sans portefeuille, Vay, chancelier aulique de Hongrie, Goluchowski, ministre d'État.

Le Diplôme est avant tout un compromis, une transaction : entre les besoins du présent et les traditions du passé, entre l'unité de la monarchie et l'indépendance historique de ses parties, entre le constitutionnalisme et l'absolutisme. Sa forme même accuse ce trait dominant de sa nature : c'est par des Diplômes qu'en droit féodal les souverains confirmaient les privilèges de leurs divers États ; et l'usage s'en était conservé en Hongrie dans le Diplôme inaugural des rois. Dans le choix de cette forme, il y a donc, à la fois, une reconnaissance du droit historique et une avance à la Hongrie. Le Diplôme se réclame lui-même de la Pragmatique Sanction : il est dans la vérité historique lorsqu'il déduit de la communauté dynastique, de l'indivisibilité et de l'inséparabilité des possessions autrichiennes, l'existence d'affaires communes à tous les pays de la monarchie. Mais, tout en respectant le passé, il fait à l'esprit moderne les concessions indispensables. Cette

Digitized by Google

charte d'apparence moyen-âgeuse est précédée d'une sorte de déclaration des droits : la liberté religieuse, l'égalité devant la loi, le service militaire et l'impôt, l'égale admissibilité aux emplois publics sont, dit le préambule du Diplôme, des principes désormais acquis et intangibles. Le spectacle est piquant de voir ainsi débuter, tout comme une Constitution révolutionnaire de 1848, ce Diplôme à l'air vénérable et archaïque. Entre sa forme et son fond, il y a ainsi une sorte de constraste original et curieux. C'est la première trace de son caractère incertain et ambigu, de ce dualisme qui le remplit tout entier, qui est le fond même de sa nature.

L'idée politique dominante du Diplôme est la séparation de principe, la distinction rigoureuse entre les intérêts communs de toute la monarchie et les intérêts spéciaux à chaque province. Établir cette distinction, c'est démentir du coup toute la thèse centraliste qui a inspiré les dix ans de Bach, c'est consacrer et sanctionner la théorie des individualités historico-politiques. Les provinces — les divers « royaumes et pays » — ne sont pas, dans le système du Diplôme, de simples territoires administratifs : ce sont les composantes et les éléments de la monarchie ; celle-ci, par devoir comme par intérêt bien compris, ne se propose plus de les combattre et de les absorber, mais au contraire de les respecter et de favoriser leur libre développement ; elle ne revendique pour elle-même que les seuls pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa propre mission. Du texte du Diplôme, il ressort — d'une façon tacite, mais indubitable — que, si l'énumération des attributions du Reichsrath n'est pas limitative, et si elles peuvent être étendues par des lois, la plénitude indéfinissable de législation appartient aux Diètes, c'est-à-dire aux provinces. Les pouvoirs du Reichsrath, supérieurs à ceux des Diètes par l'importance des matières qui lui sont réservées, leur sont inférieurs parce qu'ils sont dérivés : l'assemblée d'Empire est une émanation des assemblées de provinces, une réunion de leurs délégués. Le départ des compétences entre la monarchie et les provinces est logique : il réserve à la première tout ce qui est d'intérêt vraiment général et commun, tout ce qui est nécessaire pour lui permettre de rester une grande puissance, et de continuer, dans un siècle de concentration économique, à former un grand territoire commercial. Jusqu'en 1867, on n'a jamais admis en Autriche que la centralisation pût s'étendre moins loin. [1]

Le Reichsrath du Diplôme est tout uniment le Reichsrath ren-

1. Kramář, *Das böhm. Staatsrecht*, *Zeit*, V, 114.

Digitized by Google

forcé, mais qui, au lieu de 38 membres extraordinaires, en compte désormais cent. Ils seront répartis entre les provinces sur les mêmes bases qu'avant : étendue, population et contributions. Aucun des actes du 20 octobre n'implique d'autre changement soit dans sa composition, soit dans son règlement. Il continuera donc à comprendre à côté de ses cent membres « élus » des membres nommés, en nombre indéterminé ; et ces membres élus seront toujours choisis par l'empereur sur des listes triples de présentation : le premier statut provincial publié en exécution du Diplôme le dit expressément. Par son droit de nomination et par son droit de choix, l'empereur garde ainsi la haute main sur le corps avec lequel il partage désormais la direction des affaires de la monarchie, et il reste maître d'en modifier à ses besoins la majorité. D'ailleurs toutes les précautions sont prises pour que le Reichsrath, qui reste un mélange de Conseil d'État et de délégation des Diètes, de Chambre des députés et de Chambre de seigneurs, ne puisse pas devenir gênant. A lire l'énumération du Diplôme, ses attributions paraissent très étendues ; mais le silence de la loi est plus significatif que ses paroles. Il n'est pas dit un mot dans le Diplôme des affaires étrangères : le Reichsrath n'aura donc pas à s'y ingérer, même s'il s'agit de traités qui imposent des charges à la monarchie. De même, le commandement militaire avec toutes ses attributions est réservé sans partage à l'empereur. Une équivoque qu'on est tenté de croire volontaire règne sur la nature des pouvoirs du Reichsrath : le Diplôme parle presque partout de son concours, en quelques rares endroits de son « consentement ». A moins d'admettre une impardonnable légèreté de rédaction, il faut faire une différence entre ces deux termes : « concours » ne pourrait signifier que voix consultative ; le Reichsrath n'aurait ainsi presque exclusivement que le droit de parler, sans le moyen de se faire entendre ; il ne possèderait voix délibérative que pour les augmentations ou les créations d'impôts et les emprunts, — ce qui revient à dire que l'absolutisme acculé à la banqueroute mettait un faux nez constitutionnel dans l'espoir de soutirer ainsi plus facilement quelques sous au public. Et si, d'ailleurs, puisque la Patente de mars restait tacitement en vigueur, le Reichsrath ne devait avoir ni initiative ni publicité, il est certain que les concessions du Diplôme étaient presque toutes de pure apparence, et que le « concours » du Reichsrath n'aurait guère gêné l'empereur dans l'exercice absolu de son très vaste pouvoir réglementaire [1].

1. Voir sur toute cette question B. Rieger, *Osvěta*, 1900, II, 877-80.

Digitized by Google

Avec la liberté constitutionnelle, le Diplôme voulait donner à la monarchie l'unité qui lui était nécessaire pour accomplir sa mission envers ses peuples et envers l'Europe. La liberté constitutionnelle, il suffit d'examiner la condition du Reichsrath pour s'en convaincre, est fort voisine de l'absolutisme. Quant à l'unité, elle diffère bien peu du dualisme. Sans doute, la monarchie aura désormais, dans le Reichsrath, un organe représentatif commun ; mais, à cette seule exception près, et qui, pratiquement, ne compte guère, c'est le dualisme d'avant 1848, l'ancienne juxtaposition d'une Hongrie constitutionnelle et d'une Autriche absolutiste, que le Diplôme restaure presque inconsciemment. Dans le vague de ses indications, un seul fait précis se distingue : dans les pays hongrois, les lois nouvelles — lois constitutionnelles et lois électorales — se rattacheront au droit historique, si modifié qu'il puisse être sous prétexte d'adaptation aux nouvelles conditions politiques et sociales ; dans les pays cisleithans, le ministère d'État et la bureaucratie auront toute latitude pour fabriquer des statuts provinciaux, et ceux-ci sûrement ne brilleront pas par un excès de liberté. Toutes les promesses du Diplôme — égalité de principe entre tous les pays de la monarchie — toutes les recommandations des rescrits — respect des traditions historiques et satisfaction des besoins du présent — ne peuvent rien changer à ce fait : la Hongrie, constitutionnelle jusqu'en 1848, le redevient ; l'Autriche, bureaucratique et absolutiste depuis près de trois siècles, le reste. Cette contradiction fondamentale, c'était le dualisme ; le dualisme, dont la Révolution avait révélé le danger pour la monarchie ; le dualisme, contre lequel Bach s'était vainement acharné ; le dualisme, que le Diplôme se proposait d'abolir, alors qu'il en était lui-même tout pénétré.

Dualisme partout, dans le principe, dans l'application, dans les influences subies, voilà le trait caractéristique du Diplôme ; c'est lui qui en explique l'imperfection, les contradictions, l'échec inévitable ; c'est lui encore qui fait comprendre pourquoi tous les systèmes politiques qui se disputent la domination de l'Autriche — centralisme, fédéralisme, dualisme — ont pu, avec une apparence de raison presque égale, se réclamer de lui. — Dualisme de principe. Entre le droit et l'octroi, le Diplôme hésite sans cesse, et cherche une conciliation impossible, ou plutôt l'imagine réalisée par la simple proclamation de la volonté impériale. Après le 20 octobre, il y a dans la monarchie deux groupes politiques, deux principes de droit public. Les pays hongrois, au sens le plus

Digitized by Google

étendu, jouissent de nouveau de leurs Constitutions historiques traditionnelles, millénaires ; les autres datent de ce jour l'histoire nouvelle de leurs institutions. Mais, dans ces institutions, le droit historique doit avoir sa part ; et, par contre, l'octroi désormais revendique la sienne dans les pays hongrois. En leur rendant leurs Constitutions historiques, l'empereur y apporte de son autorité propre des restrictions et des modifications. « Conformément à mon Diplôme de ce jour », dit un des rescrits à Vay, « et en vue de régler le droit public interne de la monarchie, je remets en vigueur les institutions constitutionnelles de mon royaume de Hongrie. Vous aurez donc à me soumettre des propositions sur le moment de la convocation de la Diète. Je désire qu'elle ait lieu dans le plus bref délai, car mon intention est de sanctionner le plus tôt possible le règlement définitif du droit public de mon royaume de Hongrie selon les lois, par l'émission d'un Diplôme et mon couronnement. — Désormais, le principe traditionnel du droit public hongrois que le pouvoir législatif, c'est-à-dire le droit de faire, modifier, interpréter ou abroger les lois, ne peut être exercé que par le prince légitime en collaboration avec la Diète, et ne peut être exercé en dehors des Diètes, reprendra sa vigueur, dans mon royaume de Hongrie, en ce qui concerne la compétence de la Diète hongroise, exception faite seulement pour les matières qui doivent être traitées par le Reichsrath selon les dispositions de mon Diplôme de ce jour. » La contradiction implicite de ces paroles impériales est éclatante : c'est la même qui, en 1850, viciait les thèses légitimistes de Somssich [1]. Reconnaître le principe fondamental du droit public hongrois — le partage du pouvoir législatif entre le roi et la nation — et, du même trait de plume, poser arbitrairement une exception au principe, c'est dire en même temps oui et non. Le droit historique est entier, ou il n'est pas. La Constitution est un bloc indivisible : contester une de ses lois, c'est les nier toutes. — Dualisme d'exécution. En Hongrie, les actes d'octobre entrent immédiatement en vigueur ; un provisoire ménage la transition nécessaire, mais le pays voit où il va et ce qu'on lui offre. Les pays cisleithans ignorent tout du lendemain : ils ignorent ce que seront leurs Diètes, quels droits elles recevront, comment elles pourront les exercer, même si elles en exerceront aucun. Le Diplôme, en effet, attribue au Reichsrath réduit, composé des seuls membres non hongrois, la connaissance de certaines affaires qui, par une longue pratique, sont devenues

1. V. plus haut, p. 180.

Digitized by Google

communes aux divers pays cisleithans. Mais quelles sont donc, en réalité, les matières législatives qui, sous l'absolutisme égal pour tous, n'ont pas été règlées en commun pour les pays cisleithans ? — Comment une disposition aussi contraire au principe des individualités historico-politiques, et qui détonne si singulièrement dans le Diplôme, s'y est glissée, il est difficile de le dire. Elle trahit, en tout cas, le dualisme des influences qui se sont exercées sur lui. Les éléments centralistes, la bureaucratie en particulier, forcés de retirer leur main de la Hongrie, ont-ils voulu d'avance, contre le gré des féodaux et des Hongrois, se préparer, dans une Cisleithanie centralisée et par suite absolutiste, un camp retranché, une base d'opérations pour une nouvelle attaque sur toute la ligne après l'échec, certain pour eux, du « programme hongrois » ? Ont-ils exploité, chez Goluchowski, l'ambition personnelle, le désir d'étendre son pouvoir, la jalousie, la rancune contre les Hongrois ? Ou bien est-ce au contraire Szécsen qui a vu, dans ce groupement des pays cisleithans en face des pays hongrois, le seul moyen d'assurer entre les deux parties de la monarchie l'équilibre, et en Cisleithanie l'établissement d'un véritable constitutionnalisme ? Si obscures qu'en soient les causes, le fait est certain. Le Diplôme tout entier trahit un dualisme d'influence qui en explique l'obscurité, le vague, l'indécision, la contradiction même. Il est à la fois centraliste, dualiste, fédéraliste. Centraliste, par ses déclarations et ses dispositions sur l'unité de la monarchie et le traitement en commun des affaires communes. Dualiste, par sa distinction fondamentale entre le droit historique des pays hongrois et l'octroi aux pays cisleithans, et par la consécration expresse de l'existence de la Cisleithanie. Fédéraliste, par le rôle qu'il assigne aux provinces comme élément fondamental de la monarchie. — Chacun de ces trois systèmes a des avantages et des inconvénients ; mais, quand on les réunit tous les trois, les avantages s'annulent réciproquement, et les inconvénients se multiplient les uns par les autres.

Ces défauts du Diplôme, qui en rendaient l'échec inévitable, s'expliquent par son histoire même. Dans un moment aussi critique et aussi grave pour la monarchie, la politique autrichienne traditionnelle est incapable de se modifier, de changer sa nature, de corriger ses défauts. Elle travaille toujours par les petits moyens, l'intrigue, le marchandage ; elle considère toujours, avant tout, l'Europe, et en oublie de voir l'Autriche. Avec Goluchowski, les Hongrois sont en lutte déclarée, pour des raisons

Digitized by Google

plus personnelles que politiques ; avec Rechberg, leurs relations sont polies, mais sans sympathie. Si les conseillers officieux du gouvernement, Dessewffy et ses amis, demandent quelque concession à l'opinion publique, aussitôt militaires, diplomates et bureaucrates objectent anxieusement la « situation de grande puissance » qu'il faut maintenir à tout prix. Dessewffy propose un plan complet, d'un jet, profondément pensé, vraiment libéral, sans aucun radicalisme : on l'épluche, on le marchande, on n'en laisse que des morceaux ; et, de ces morceaux mal recollés, Szécsen, autoritaire, absolu, impatient, fait le Diplôme. La monarchie se trouve à un tournant de son histoire : c'est, comme l'indique Dessewffy, d'une nouvelle Pragmatique Sanction qu'il s'agit, ou presque ; et l'on a juste huit jours pour examiner, discuter, arrêter une série d'actes de si haute importance, — parce que l'empereur part en voyage. L'aveuglement et l'incurable légèreté de la politique de cour éclatent tout entiers dans ce trait. L'opinion publique, irritée et déçue, chercha des victimes expiatoires, et les trouva dans les conservateurs hongrois, « les hommes d'octobre ». Elle eût dû les louer, au contraire, d'avoir, sans crainte de l'hostilité générale, sans illusion aussi sur le succès final, mis leurs forces au service d'une tentative qui, privée de leur concours, eût été assurément beaucoup moins libérale. Ils firent tout ce qu'ils pouvaient pour tirer d'une situation difficile le meilleur parti possible, pour vaincre les défiances de l'empereur, pour déjouer les pièges des coteries militaire et bureaucratique[1]. Ils se sacrifièrent à leur pays, et frayèrent la voie à d'autres, dont la plus grande chance fut de venir après eux. « Ils furent comme l'homme qui marche dans l'obscurité en tenant un flambeau non point devant, mais derrière lui. Ceux qui le suivent marchent avec assurance, mais lui-même tombe au premier obstacle »[2].

En fait, la valeur réelle du Diplôme était toute dans ses négations. Il marquait la rupture définitive avec la politique de Bach, la centralisation absolutiste. Il proclamait la volonté de l'empereur de suivre à l'avenir, avec le concours de ses peuples, une voie nouvelle, et de s'inspirer désormais de leurs vœux et de leur avis. Il eût gagné à n'être qu'un manifeste, une esquisse de Constitution,

1. Ils ne soutinrent pas Dessewffy, dans les conférences d'octobre, parce qu'ils savaient que l'empereur n'accepterait pas tous ses plans, et que, s'ils s'identifiaient avec eux, ils s'exposeraient à être congédiés, et à laisser la place aux influences qui poussaient à une politique anti-hongroise. — Récit de Sennyey à Kónyi, qui le rapporte dans *Budapesti Szemle*, avril 1899.

2. Thallóczy, *Graf A. Szécsen*, 154.

Digitized by Google

au lieu de se présenter comme une Constitution complète et arrêtée. Peut-être ne voulait-il pas être autre chose : c'est du moins ce qu'après coup soutinrent ses auteurs. Mais il paraissait être autre chose. Lui aussi se présentait comme un « couronnement de réformes ». Rien d'étonnant alors à ce qu'il ait été rejeté par l'opinion presque unanime, qu'en quelques semaines son échec ait été avéré, et qu'après moins de cinq mois la loi fondamentale perpétuelle et irrévocable qu'il avait voulu être fût, sous prétexte d'interprétation, remplacée par un système tout opposé.

IV

Le sort du Diplôme dépendait exclusivement de l'accueil qu'il recevrait en Hongrie. Il était une avance à la Hongrie ; il inaugurait vis-à-vis d'elle une politique nouvelle : dans le conflit séculaire entre le royaume constitutionnel et la monarchie absolutiste, c'était la première fois qu'à Vienne on cherchait une solution dans l'extension non point de l'absolutisme à la Hongrie, mais des principes de sa Constitution à toute la monarchie. Il était l'œuvre d'hommes d'État hongrois, qui avaient, non sans peine, rallié l'empereur à leurs idées, et triomphé de la résistance des influences autrichiennes traditionnelles. Si leur pays les désavouait, leur crédit était ruiné, leur tentative avait échoué.

Dessewffy, en arrivant à Pest avec ses nouvelles, avait couru chez Deák. Eötvös s'y trouvait. Tous deux aussitôt élevèrent des objections contre les actes du 20 octobre. L'esprit rigoureusement légal de Deák ne pouvait pas admettre que la loi, œuvre du roi et de la nation, fût abrogée par le roi seul ; or, le Diplôme abrogeait tacitement les lois de 1848. Sans doute, les conservateurs n'avaient pas espéré convertir Deák ; mais probablement ils comptaient sur son influence pour maintenir la nation dans l'ordre et la discipline, la détourner des manifestations bruyantes et violentes. Deák, toujours tolérant, était loin en effet de condamner impitoyablement leur politique. S'il n'hésitait pas à marquer où et pourquoi il se séparait d'eux, il reconnaissait et louait leur patriotisme, et il ne désirait pas que la nation, par une initiative trop précipitée, compromît le succès de leurs patriotiques efforts. Il était résolu, pour sa part, à ne pas jouer de rôle actif dans ce moment ; mais il ne voulait pas que l'activité fût rendue impossible à tous ses compatriotes. Kemény, le rédacteur en chef du *Napló*, l'organe auquel

Digitized by Google

il confiait ses déclarations au public, plus ardent, moins réfléchi, pénétré encore des idées de sa brochure de 1850 [1], voulait, dès le premier instant, poser le dilemme : Diplôme ou lois de 1848. Deák le retenait, le priait de ne formuler dans son journal aucune opinion précise sur le Diplôme. — La lutte fut courte ; Kemény, voyant l'opinion désorientée, craignait qu'elle ne s'engageât à faux en faveur du Diplôme. On condamnait devant lui les lois de 1848 : ni sa raison ni ses sentiments ne purent plus longtemps se contenir. « Il ne faut pas toucher aux lois de 1848 : beaucoup de sang a coulé pour elles ; par elles, le Diplôme pourra être vaincu. » Et, le 25 octobre, il publie dans son journal l'article qui déploie la bannière des lois de 1848, qui réclame la *restitutio in integrum*, qui donne aux adversaires du Diplôme le mot d'ordre par lequel ils vaincront [2].

Mais, si Deák et ses amis restent fidèles à leur programme, ils changent entièrement leur tactique. Envers le régime d'octobre, la passivité serait injustifiée, et elle serait une faute. Il n'y a plus, au gouvernement, des négateurs absolus de tous les droits de la Hongrie, des ennemis de son existence même ; ce sont au contraire des patriotes qui dirigent les affaires du pays, et qui exercent en même temps une influence prépondérante sur celles de la monarchie. Leurs vues politiques peuvent n'être pas justes, mais leurs intentions sont les meilleures ; à les brusquer, on risquerait de ne faire que du mal, de nuire à la cause que l'on veut servir. Non seulement Deák, s'il veut éviter de compromettre et lui-même et les plus importants de ses amis dans cette expérience, conseille aux autres de ne pas refuser rudement et brutalement leur concours ; mais Kossuth, l'intransigeant, hésite : certaines des concessions du Diplôme lui paraissent assez précieuses pour justifier l'abandon de la passivité, et l'ouverture d'une politique active, bien que toujours d'opposition à l'extrême. L'embarras de la nation devant ce brusque changement du pouvoir était grand ; l'espoir, le doute, la défiance se combattaient. Deák vit clairement pour elle : il vit qu'il fallait prendre le Diplôme non pour ce qu'il voulait être — un acte, une loi inaltérable — mais pour les intentions qu'il décelait, intentions de paix et d'entente ; qu'il fallait le considérer comme une première proposition du pouvoir, et profiter des occasions qu'il offrait — les comitats et la Diète — pour reconstituer l'organisation politique de la nation, et faire entendre officielle-

1. V. plus haut, p. 153.
2. Beksics, *Kemény Zs.*, 227-9.

ment ses revendications. C'est le service qu'il a rendu alors à son pays, et c'est par là qu'il a fait du Diplôme le premier acte du Compromis.

La nation le suivit volontiers. Si, dans le premier moment, elle avait été surprise et un peu gênée par la nouveauté du Diplôme, très vite elle se reprit ; elle considérait les concessions du pouvoir comme la preuve, non pas d'une conversion sincère, mais de la faiblesse, de la situation désespérée de l'Autriche ; et, naturellement, elle était moins disposée que jamais, dans ces conditions, à sacrifier son idéal national. Les conservateurs, les hommes d'octobre, qui vivaient en grande partie à Vienne, en relations avec la cour et avec les représentants de l'étranger, qui voyaient la situation en Européens plus qu'en Hongrois, ne partageaient pas cette illusion. Ils savaient que l'Autriche, malgré ses défaites, existait et continuerait d'exister, et qu'il fallait compter avec elle. Mais dans le pays, où l'on avait vécu l'oppression de Bach et le brusque écroulement du système, la profondeur de cette chute faisait croire à la disparition prochaine de la monarchie, ou tout au moins à son affaiblissement durable. Kemény, en 1860, soutient des thèses, préconise une politique tout autres que dix ans avant : il faut, dit-il, insister, sans provocation, mais avec précision sur les lois de 1848, en faire ressortir moins l'aspect national que l'aspect démocratique, pour les opposer au programme conservateur de 1847, ménager autant que possible les nationalités non magyares, pour les gagner par la comparaison de ce traitement avec celui qu'elles ont subi sous Bach et s'épargner les difficultés d'une agitation nationale ; et pousser, tant qu'on peut, le parti libéral allemand d'Autriche du côté de l'unité allemande, puisque c'est le moyen de rendre inévitable l'union personnelle [1]. Le but ainsi marqué, le courage d'agir augmenté par l'idée de la faiblesse de l'adversaire, les conservateurs se trouvaient en présence de difficultés auxquelles leur influence dans le pays ne suffisait pas à faire face, alors qu'à Vienne aussi ils avaient à lutter contre des tendances hostiles à leurs idées.

Entre eux, il y avait quelques nuances d'opinion : Szécsen était plus à droite, Vay plus à gauche, l'un voyant les choses plus en Autrichien et en diplomate, l'autre enclin à tenir compte davantage des sentiments et des passions du pays. Mais une idée commune les unissait, et une idée juste : l'idée qu'après ces dix années d'oppression, source de haine et de défiance accumulées, le

1. Lettre à Max Falk, Beksics, *Kemény Zs.*, 227-9.

Digitized by Google

pays ne se laisserait pas prendre à des mots, et que des faits, des réalités seules pourraient le convaincre. Les plus belles promesses de rétablissement de la Constitution et de l'ordre légal resteraient sans effet si des actes ne venaient les corroborer. La Constitution, c'est la Diète ; il faut donc tout hâter pour qu'une Diète légale puisse se réunir le plus tôt possible, pour que le pays ait ce gage de la sincérité de l'ère nouvelle. Les préparatifs d'une Diète sont longs et compliqués ; mais ils supposent nécessairement une mesure préliminaire, propre elle-même à rassurer l'opinion, à encourager la confiance dans les intentions constitutionnelles du gouvernement : la restauration de l'administration nationale des comitats. Sans comitats, pas de Diète légale possible. Aussi Vay prend-il pour premier objet de son activité cette restauration. On l'en a blâmé après coup comme d'une imprudence : en détruisant l'administration autrichienne en Hongrie, il aurait privé le gouvernement de la seule force dont il disposât en dehors des baïonnettes. C'est vrai ; mais que pouvait-il faire d'autre ? A conserver l'administration autrichienne, il n'aurait gagné que d'exaspérer encore la nation, d'amener à la Diète une majorité plus violente et plus hostile, moins apte à l'œuvre de conciliation, d'entente, de transaction, qui allait être nécessaire [1]. Les hommes d'octobre étaient pris dans un dilemme : quoi qu'ils fissent, ils devaient payer pour des fautes qui n'étaient pas les leurs.

La restauration des comitats était une véritable résurrection, sinon même une naissance. Les comitats de l'ancien régime, assemblées exclusivement ou principalement nobles, avaient disparu en 1848, et pour toujours. Les nouveaux comitats organisés par les lois de 1848 n'avaient pas fonctionné. Le comitat de 1847 faisait corps avec un ensemble d'institutions, la Diète, la chancellerie, la lieutenance ; celui de 1848 supposait le ministère responsable. Les hommes d'octobre, incapables de rétablir entièrement l'un des deux systèmes, étaient acculés à des compromis, à des demi-mesures ; à chaque instant, des faits nouveaux rappelaient à la nation qu'on voulait non pas lui rendre l'exercice de son droit, mais lui accorder des privilèges arbitrairement mesurés ; elle trouvait ainsi chaque jour de nouvelles raisons de rejeter le Diplôme. Les conservateurs, une phalange, une poignée, marchaient avec le gouvernement; les libéraux de l'école de Deák voulaient occuper pacifiquement le terrain légal dans les comitats, et se préparer ainsi une majorité à la Diète ; mais,

1. Friedjung, dans *Deutsche Worte*, XIX, 2-3. — *Unsere Zeit*, 1865, 786.

Digitized by Google

derrière eux, les ultras les poussaient: convaincus de la nécessité d'une rupture et d'une révolution, persuadés que l'Autriche était sans force pour défendre son existence, ils voulaient faire des comitats le centre de manifestations extrêmes, radicales, mettre leur pouvoir constitutionnel au service des idées de Kossuth. Deák, qui comptait avec la réalité, sentait la nécessité d'une transition : en dix ans, les lois autrichiennes s'étaient acclimatées en Hongrie ; à vouloir les supprimer brusquement, on bouleverserait toute la vie du pays. Mais cet argument touchait peu les champions exaspérés du droit et de l'honneur national, et la rancune des souffrances endurées sous Bach poussait dans leur camp une partie des modérés. Les lois de 1848 fournissaient un mot d'ordre commode à cette opposition composite: les légalistes l'entendaient des lois d'avril, les kossuthistes y comprenaient aussi 1849. Ainsi se propagea un véritable mouvement révolutionnaire, auquel la restauration des comitats donnait des centres et une organisation.

Les hommes du gouvernement s'étaient sans doute fait illusion sur le succès de cette mesure. Ils ne s'attendaient pas à ce qu'elle désarmât d'un coup l'opposition, mais pas non plus à ce qu'elle n'eût d'autre effet que de l'exciter. Vay s'efforçait, dans les comitats, de réunir, de rallier la nation, de façon à la faire apparaître une dans l'action comme elle l'avait été dans l'opposition : seul moyen, lui semblait-il, de renforcer la position de la Hongrie en face de la couronne. Ses choix pour les postes de comtes suprêmes ne s'inspiraient nullement d'un étroit esprit de parti : peu lui importait que ses élus fussent conservateurs ou libéraux, dès qu'il étaient patriotes : volontiers il rendait ces fonctions aux titulaires de 1848, pourvu qu'ils fussent possibles. Mais tous ne partageaient pas ses illusions généreuses. Il essuya des refus blessants : Tisza [1], qui commençait alors sa brillante carrière, lui notifia le sien par la voie des journaux. Les vrais deákistes, plus réfléchis et plus politiques, s'ils ne voulaient pas se compromettre avec les conservateurs, ne voulaient pas davantage, par d'inopportunes manifestations, arrêter trop tôt leur tentative si utile à la nation. Andrássy et Lónyay, au lieu de refuser avec une volontaire brusquerie, s'excusèrent devant le public sur ce qu'ils pourraient être plus utiles comme députés, laissant entendre clairement qu'ils ne désiraient pas, pour le bien même de la nation, avoir trop d'imitateurs [2]. Ils expliquèrent amica-

1. Koloman Tisza, premier ministre de 1875 à 1890, père du premier ministre actuel, le comte Étienne Tisza.

2. Lederer, *Andrássy*, I, 112.

Digitized by Google

lement à Vay leur conduite, et lui donnèrent des conseils pour le choix de leurs remplaçants [1]. D'ailleurs, si les conservateurs et les libéraux étaient des adversaires, il s'en fallait de beaucoup qu'ils fussent des ennemis. Entre eux, les relations personnelles et même politiques restaient le plus souvent excellentes : la longue habitude de la vie publique, de l'opposition et de la critique, le respect réciproque d'un patriotisme sincère, la conscience de poursuivre par des moyens différents le même but, les rapprochaient, malgré leurs divergences politiques, d'une façon parfois aussi touchante qu'amusante.

Mais aucune considération personnelle ne pouvait empêcher le mouvement politique qui emportait irrésistiblement la nation. On lui rendait 1847, avec des améliorations et des corrections : elle réclamait 1848, tout entier ; elle voulait son droit intégral ; elle affirmait dans les comitats, en attendant de l'affirmer dans la Diète, que la loi, faite par l'accord des deux facteurs, le roi et la nation, ne peut être défaite et abrogée aussi que par leur accord. Derrière les deákistes, champions intraitables de la légalité de 1848, s'agitaient les kossuthistes, résolus à user d'abord de toutes les armes légales, mais nullement effrayés à l'idée de recourir ensuite aux armes insurrectionnelles. Vay, prévoyant, aux signes qu'il avait sous les yeux, la tournure qu'allaient prendre les événements, avait adressé aux comtes suprêmes, quelques jours avant la réunion des premières assemblées des comitats, une instruction relative aux mesures à prendre pour la remise en vigueur de l'administration nationale, et une circulaire appelant leur attention sur la nécessité du calme et de l'ordre pendant la période de transition. L'instruction excluait en particulier, à titre provisoire, de la compétence des comitats les finances et les questions militaires. Mais le mouvement national n'en fut pas arrêté. La plupart des comtes suprêmes refusèrent de prêter le serment de 1847, qui les engageait surtout envers le roi, et prêtèrent ou renouvelèrent celui de 1848, qui mettait la Constitution au-dessus du roi. En ouvrant les séances des commissions et des assemblées générales des comitats, les plus marquants d'entre eux proclamèrent leur attachement inébranlable aux lois de 1848. Ils invitèrent les assemblées, non pas à former les commissions, mais à les compléter en

1. *Emléklapok*, 330-1, lettre de Lónyay.

2. Les ministres hongrois, jugeant nécessaire, pour le principe, de frapper le *Napló*, journal des deákistes, s'entendent sur la manière de le faire avec son rédacteur en chef Kemény. Beksics, *Kemény Zs.*, 293-4.

Digitized by Google

remplissant les vides qui s'étaient produits depuis 1848. Le comte Jean Cziráky, comte de Stuhlweissenburg et grand juge du royaume, déclare que les lois de 1848 sont la seule base légale sur laquelle puisse s'organiser le comitat. Le cardinal-primat, comte né de Gran, le comte Étienne Károlyi, administrateur du comitat de Pest, convoquent des assemblées pour compléter la commission permanente du comitat, « selon l'article 1847-8 : XVI », dit le primat, « à raison des pertes qu'elle a faites, par décès ou pour toute autre cause », dit l'administrateur [1]. Le discours par lequel ce dernier ouvre la première congrégation du comitat est caractéristique. « Chargé par la désignation de Sa Majesté du gouvernement provisoire de ce comitat, j'ai considéré comme un devoir patriotique d'accepter ce poste au moment critique où nous sommes. Je reprends donc la place que j'occupais au début de ces douze années de tristesse. Alors comme aujourd'hui, mon mot d'ordre était la loi de 1848 ; aujourd'hui comme alors, c'est cette loi qui protégera notre liberté nationale et en guidera la marche, c'est à sa suite qu'avec l'aide de Dieu nous atteindrons notre but, qui n'est autre que d'assurer la Constitution. » [2] Dans les congrégations, les voix se portèrent pour les emplois sur les titulaires de 1848. A l'appel des noms, la réponse « Mort » saluait également ceux qui n'étaient plus parmi les vivants et ceux qui, ayant accepté un emploi sous Bach, s'étaient rayés eux-mêmes de la nation. Nulle part on ne respecta l'instruction de Vay ; partout le corps des fonctionnaires du comitat fut restauré en entier. A l'encontre de tous les efforts du gouvernement, les comitats rétablissent pour eux, dans la mesure de leurs pouvoirs et de leurs forces, toute la légalité de 1848, et l'assemblée du comitat de Pest, dès le lendemain de sa reconstitution, présente les revendications du pays sous la forme la plus nette et la plus saisissante. A l'instigation du premier vicomte, Paul Nyáry, l'orateur radical de 1848, elle vote une représentation à Vay : il n'y a de légal en Hongrie que les lois de 1848 ; ces lois donnent au pays un ministère responsable, et le rétablissement de la chancellerie et de la lieutenance n'est qu'un fait sans conséquences légales ; pour restaurer dans le pays la confiance, et par elle la sécurité et la prospérité, il n'y a qu'un moyen : revenir à la légalité au plus tôt ; convoquer le Parlement, sur la base de la loi de 1848, dans le plus bref délai ; suspendre l'exécution des lois autrichiennes octroyées, suspendre toute

1. *Staatsarchiv*, 39-40.
2. *Staatsarchiv*, 39-40.

Digitized by Google

perception d'impôts, toute poursuite pour retard, toute levée de soldats, jusqu'à ce que le Parlement, seul compétent en ces matières, ait pu se prononcer. Telle est désormais la formule de l'opposition légale, et qui sert aussi à satisfaire les impatiences de l'opposition révolutionnaire. Les comitats ne condescendent pas à correspondre officiellement avec la chancellerie et la lieutenance, qu'ils ne reconnaissent pas ; ils s'adressent personnellement à Vay et à Majláth comme à des particuliers, à des patriotes capables de faire entendre au roi le vœu de la nation [1]. Ils ne se font sans doute pas d'illusion sur le sort réservé à leurs demandes, car, « n'ayant pas de raison de croire les hommes d'État de Vienne atteints de folie [2] », ils ne peuvent compter sur l'arrêt des impôts et des levées. Mais ils posent, par un procédé qui n'est pas nouveau dans l'histoire des luttes politiques en Hongrie, le droit en face du fait qui le viole, et, à force de nier ce fait, ils finissent par l'ébranler. Moins de deux mois après la publication du Diplôme, le comitat de Pest, une assemblée municipale, officielle, le traite comme s'il n'existait pas, mettant ainsi dans un singulier embarras les hommes qui ont entrepris de réconcilier par lui la Hongrie et la monarchie.

Dans cet embarras, ils auraient eu besoin d'être soutenus par le succès en Autriche. Si le Diplôme était apparu à la Hongrie comme un acte inébranlable, voulu par le monarque, appuyé par les peuples cisleithans, la résistance hongroise aurait été plus difficile, les chances des conservateurs plus grandes. Mais, pour ne pas prendre les mêmes formes qu'en Hongrie, le mécontentement et la désapprobation n'étaient pas moins grands en Autriche. Ceux qui avaient été déçus par le Diplôme à son apparition ne se réconciliaient pas avec lui, et ceux qui l'avaient salué avec joie commençaient à reconnaître leur erreur. Les Slaves, à qui il avait plu parce qu'il mécontentait les Allemands, en découvraient après coup l'esprit réactionnaire. L'essence du Diplôme, pour l'Autriche cisleithane, c'étaient les statuts provinciaux, base de l'élection des Diètes qui elles-mêmes députaient au Reichsrath. Or, les premiers statuts qui parurent soulevèrent une indignation universelle. Pour inaugurer l'ère constitutionnelle, le ministère d'État avait l'inconscience de promulguer les statuts élaborés sous Bach. Dans certaines provinces, la noblesse et le clergé auraient eu autant de représentants que tout le reste de la population ; dans d'autres, la Diète ne devait avoir que voix consultative, et il fallut, devant le

1. *Emléklapok*, 347. — *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 81-2.
2. Kecskéméthy, *Ein Jahr*, 29.

Digitized by Google

soulèvement du public, que le journal officiel excusât sur la complaisante « faute d'impression » ce défi à l'opinion. Le 20 octobre, on avait pu organiser à Vienne une maigre illumination ; au retour de l'empereur de Varsovie, le mécontentement général se marqua par une abstention complète ; quelques jours plus tard, il fallut interrompre la publication des statuts, qui menaçait de déchaîner à la fin une émeute. Telle avait été la gradation du sentiment public.

Il fallait une victime expiatoire : Goluchowski était tout désigné. Nul doute qu'il ne fût inférieur à sa tâche ; ses juges les plus indulgents se bornent à lui reconnaître les mérites d'un bon fonctionnaire ; il fallait plus à ce moment. Lemberg, d'où il sortait, n'a jamais été une bonne école pour apprendre à gouverner l'Autriche. Ses subordonnés, loin de le guider et de l'avertir de ses fautes, travaillaient à l'induire en erreur : au ministère, ce provincial semblait un intrus ; s'il n'exigeait pas de ses fonctionnaires les courbettes des paysans ruthènes, il les traitait du moins de haut, sans grâce. Aussi l'aidaient-ils volontiers à se compromettre : Lesser, legs de Bach à l'ère nouvelle, et toujours prêt à mettre son talent administratif au service de la politique préférée en haut lieu, trahissait doucement son chef depuis qu'il le sentait ébranlé. Les Hongrois étaient complètement brouillés avec lui. Clam-Martinic, qui avait visé le ministère d'État, d'où sa raideur et son orgueil seuls l'avaient écarté, faisait agir contre son rival toutes ses ressources. Pendant que Goluchowski se berçait dans sa gloire, ses fautes, ces intrigues et tout un ensemble de causes auxquelles il était étranger, préparaient sa chute, soudaine, et qui ne surprit personne plus que lui [1].

A Varsovie, l'empereur avait espéré s'assurer contre la Sardaigne le concours de la Russie et, par elle, de la Prusse. Mais il n'en rapporta que des paroles vagues et des promesses platoniques. L'espoir de former une nouvelle Sainte-Alliance ainsi déçu, il fallait d'autant plus que la monarchie, privée d'appuis à l'extérieur, trouvât dans son organisation intérieure la force nécessaire pour résister à des agressions menaçantes et maintenir sa situation et son prestige. L'agitation contre le Diplôme devenait donc doublement gênante, la force des idées plus ou moins séparatistes en Hongrie doublement dangereuse. Peut-être aussi, avec son esprit à la fois mobile et obstiné, l'empereur faisait-il déjà supporter aux

1. Il trouva un matin sur la table de son secrétaire le décret qui le révoquait. Meyer, *Erlebnisse*, II, 5.

conseillers auxquels il avait prêté son oreille les conséquences d'un échec où ils n'étaient pour rien. Enfin, l'état des finances exigeait un nouveau changement. Le Diplôme avait été émis surtout pour restaurer la satisfaction et par là la confiance et le crédit publics ; mais l'opinion le rejetait. Le cours des papiers d'État baissait toujours, l'agio augmentait dans d'énormes proportions ; il était plus haut de beaucoup en novembre 1860 qu'au lendemain de Magenta et de Solférino [1]. Ces chiffres traduisaient le mécontentement des industriels, des commerçants, de la bourgeoisie riche et travailleuse ; ils exprimaient aussi la gêne où l'anarchie de la Hongrie plongeait le gouvernement. Les impôts de ce pays ne rentraient plus ; et, pour boucher le vide ainsi fait dans ses caisses, le ministre devait recourir aux expédients les plus douteux et les plus coûteux [2]. Plener, à qui l'empereur accordait alors une grande confiance [3], attirait toute son attention sur les causes politiques de cette situation. Si bons que fussent ses rapports personnels avec Goluchowski, et si peu fédéraliste que fût en réalité le ministre d'État, Plener, et avec lui la bureaucratie centraliste, désiraient et appelaient un changement de régime, qui remettrait en vigueur, sous des airs constitutionnels, les principes administratifs de Bach. Les Hongrois, sans le savoir, aidèrent leur ennemis à triompher, en proposant à l'empereur, pour la succession de Goluchowski, Schmerling.

L'accueil fait au Diplôme indiquait de quel côté il fallait chercher le remède. Si l'on donnait satisfaction au sentiment public des États héréditaires, en y restaurant une administration forte et libérale et en y inaugurant une politique vraiment constitutionnelle, on fortifiait la position de l'Autriche en face de la Hongrie, et par suite on donnait au Diplôme de nouvelles chances de succès. Montrer aux Hongrois une Autriche vraiment libérale, c'était, pensaient Vay et Szécsen, le seul moyen de les attirer vers elle, de lui donner confiance dans le Diplôme. Du point de vue hongrois, ils concevaient ainsi l'idée dont, durant les quatre années de Schmerling, s'illusionnèrent les libéraux allemands du Reichsrath. Pour faire cette politique, ils avaient choisi Schmerling. Szécsen songeait à former avec lui un « grand ministère », un

1. Agio en juillet 1859, 116 ; en nov. 1860, 140 et plus. Beer, *Finanzen*, 299.

2. Emprunt du 18 janvier 1861, à 9 °/₀ en réalité, motivé par le manque des contributions hongroises. Beer, *Finanzen*, 299.

3. Sa nomination comme ministre en titre est du même jour que le renvoi de Goluchowski.

Digitized by Google

gouvernement de coalition, où aurait figuré Hübner, ou encore un grand seigneur de Bohême, le comte Nostic [1]. Finalement, tout se borna à sa nomination comme ministre d'État. Szécsen était attiré sans doute surtout par son énergie, Vay était plus touché de son libéralisme. Il était populaire en Autriche depuis sa sortie du ministère en 1850 ; il était en relations suivies avec les hommes d'État hongrois, et ne faisait pas mystère en 1860 plus que sous Bach de ses sympathies pour la Hongrie ; on avait une haute confiance dans ses talents d'administrateur ; son programme était plein de promesses. « Voici, » écrivait Szécsen à Vay [2], « les idées maîtresses de Schmerling : dans les provinces allemandes-slaves, la mise en vigueur sérieuse et sincère du programme du 20 octobre et du Diplôme ; en Hongrie, le maintien sérieux, sincère, loyal du Diplôme ; dans les parties arrachées à la Hongrie, la Voïvodie par exemple, puis, dans les pays de la couronne, Croatie et Transylvanie, s'opposer loyalement à tout mouvement et à toute intrigue contre la Hongrie, comme c'est la volonté de Sa Majesté elle-même ; remettre le jugement et la décision des questions hongroises à toi et à ceux qui, comme Majláth et Sennyey, se trouvant dans le pays, sont seuls capables d'apprécier où l'on peut céder, où l'on doit résister, où il convient de négocier. » Poussé par les hommes d'État hongrois, appuyé par les influences centralistes qui reprenaient faveur à Vienne, non seulement par la bureaucratie, mais par Rauscher, qui fut l'un des principaux artisans de son élévation, Schmerling fut appelé, le 13 décembre 1860, à la succession de Goluchowski. Il semblait que cette nomination marquât surtout un changement de personne et de mesure. On vit bientôt qu'elle marquait un changement de système. Le Diplôme, en réalité, était tombé avec Goluchowski, qui en était sinon l'auteur, du moins l'endosseur. Après quelques mois de transition, Schmerling devait attacher son nom à la Patente de février. Il prenait le pouvoir sans avoir encore, nettement arrêtées, les idées maîtresses de la Patente, mais dans les dispositions nécessaires pour les concevoir. Ainsi le sort du Diplôme est décidé, et l'histoire de la Patente commence dès le mois de décembre 1860.

1. *Drei Jahre*, 111. *Emléklapok*, 351, 367.
2. Lettre de novembre ou décembre 1860. *Emléklapok*, 367.

Digitized by Google

V

Le Diplôme d'octobre a été définitivement condamné par l'insuccès. Pendant longtemps, les Slaves cisleithans ont paru appeler de leurs vœux un régime qui en restaurerait les principes ; ils semblent, aujourd'hui, avoir reconnu et que ce désir n'est pas réalisable, et que, même s'il l'était, un régime fondé sur le Diplôme ne donnerait pas satisfaction à leurs besoins essentiels. Le Diplôme figure toujours, après la Pragmatique Sanction, en tête des lois constitutionnelles cisleithanes ; mais c'est surtout à titre historique, et comme introduction à la Patente de février, dont il explique les dispositions essentielles. Il n'a plus aujourd'hui de valeur pratique en Autriche.

Rechercher les causes de son échec, c'est donc ouvrir une discussion tout académique, un débat purement rétrospectif. Il vaut la peine, cependant, d'ouvrir cette discussion et ce débat. Le Diplôme, après dix ans de folle réaction, représente la première tentative faite pour donner à la monarchie autrichienne une unité constitutionnelle, pour résoudre le problème qui se posait à elle au lendemain de Világos. Si l'on veut comprendre le cours des événements qui ont suivi, s'expliquer la Patente, le Compromis, l'histoire politique de la monarchie depuis 1867, il importe de discerner exactement les causes qui, faisant échouer cette tentative, ont entraîné l'échec inévitable des tentatives suivantes, et par là placé la monarchie dans un état de crise chronique.

Pour juger le Diplôme, il convient de ne pas se laisser entraîner par l'imagination et la conjecture ; il faut rester sur le terrain des faits. Sans doute, l'histoire de l'Autriche aurait pris une autre tournure, si, en 1859, une politique résolue et hardie avait octroyé à toute la monarchie la Constitution de Kremsier, ou encore convoqué une Constituante autrichienne : les Magyars, isolés au milieu des autres nationalités, qui toutes auraient défendu énergiquement l'unité de la monarchie, n'auraient point eu d'autre ressource que de s'y résigner bientôt [1]. Mais toutes les traditions de l'Autriche, sa nature même, s'opposent à ces brusques changements de direction, à ces résolutions extrêmes et presque désespérées. Le gouvernement de cette monarchie composite, bigarrée, sensitive, qui subit la répercussion des événements extérieurs auxquels

1. Eim, *Polit. ùcahy*, 169-70, 173.

Digitized by Google

elle est, en apparence, le moins mêlée [1], est une diplomatie ; et une diplomatie qui veut s'assurer le succès ne commence pas par s'engager à fond et irréparablement, par brûler ses vaisseaux.

D'ailleurs, la conception fondamentale du Diplôme ne mérite pas les reproches dont trop souvent on l'accable. Cette conception est, selon un mot très juste, « unitaire-autonomiste [2] ». Elle veut respecter également deux droits également historiques, celui de la monarchie à l'unité et à la durée, celui de ses parties à une existence propre et à un libre développement dans le cadre qu'elle leur trace. Elle se déduit logiquement de la Pragmatique Sanction, où ces deux droits sont également formulés, et, malgré la diversité des formes et des termes employés, garantis. Elle fait, entre la monarchie et ses parties, une division de compétence qui, dans l'ensemble, est juste et opportune. Elle n'implique aucune conséquence qui lèse assez l'une quelconque des provinces ou des nationalités pour provoquer de sa part une opposition irréconciliable. Celle des Magyars devait naturellement être la plus vive et la plus longue ; mais, si le Diplôme avait reçu meilleur accueil dans les pays cisleithans et dans la Hongrie non magyare, elle n'eût pas été très difficile à vaincre. Les Allemands, qui s'exaspérèrent contre les actes d'octobre, et dont l'hostilité furieuse contribua à en assurer l'échec, ne s'élevaient pas contre le principe du Diplôme, mais contre la manière dont il devait être appliqué ; leur centralisme — exception faite toujours pour la bureaucratie — était encore modéré ; ce fut le caractère féodal des statuts qui les souleva contre le Diplôme, et alors ils englobèrent dans la même haine le principe et l'application, ils condamnèrent l'idée même du Diplôme comme une idée féodale et hongroise.

La conception fondamentale du Diplôme, qui était juste et heureuse, se déforma sous les mains des féodaux et des bureaucrates qui furent chargés de lui donner corps. Les statuts de Goluchowski la ruinèrent dans l'opinion. Les bureaucrates, trouvant dans leurs cartons des statuts tout faits, n'eurent point l'idée qu'ils pouvaient ne pas convenir au nouvel ordre de choses. Les féodaux, Clam et ses amis, dont l'influence balançait la leur, jugeaient admirables ces Diètes où la noblesse historique retrouverait, avec

1. La guerre franco-allemande a déterminé successivement l'essai des articles fondamentaux et le retour au dualisme de 1867 ; la guerre russo-japonaise exerce, en ce moment, une influence sensible sur la position du problème tchèque-allemand. V. le discours de M. Fiedler, député tchèque, devant ses électeurs, *Zeit*, 15 av. 1904, matin, p. 3.

2. Rieger, dans *Osvěta*, 1900, II, 876.

Digitized by Google

sa place d'honneur, les beaux uniformes rouges d'avant 1848. Goluchowski, dont c'eût été la tâche d'appliquer les nouvelles idées dans la pratique, ne connaissait que sa Galicie natale, où la noblesse est toute puissante en face des paysans qu'elle écrase, tandis que la bourgeoisie n'existe pas ; il trouvait sans doute les statuts encore très libéraux. La bourgeoisie allemande s'irrita de se voir ainsi sacrifiée aux féodaux ; qu'eût-elle pensé, si elle avait su que la bureaucratie, à laquelle l'attachaient tant de liens, avait contribué à la menacer d'un pareil traitement ? Mais elle mettait la faute au compte des magnats, des conservateurs, des réactionnaires : elle se jugeait victime des Tchèques — les Clam, les Schwarzenberg, les Thun ! — des Polonais et surtout des Hongrois. C'est ce qui explique pourquoi elle se rallia avec enthousiasme à Schmerling, — et pourquoi la vie constitutionnelle de la Cisleithanie est remplie depuis lors uniquement par la lutte acharnée des nationalités.

La nature même des choses devait donner à la tentative du Diplôme un air spécifiquement hongrois, puisqu'il se fondait sur la théorie des individualités historico-politiques, et que celle-ci était avant tout hongroise. La très grande majorité des rescrits d'octobre concernaient la Hongrie, un très petit nombre seulement les pays cisleithans. Mais l'opinion autrichienne s'irrita de voir la monarchie recevoir désormais sa loi du pays rebelle ; les calomnies de Bach avaient fait leur chemin ; les conservateurs hongrois étaient sacrés « vieux conservateurs », féodaux, réactionnaires. En réalité, ils n'ont commis qu'une faute politique grave : c'est de se refuser à reconnaître en principe les lois de 1848, — et encore semble-t-il qu'ils ne pouvaient pas l'éviter, car l'empereur, malgré les leçons de la guerre d'Italie, n'était pas encore prêt à faire cette concession ; son orgueil, plus que la réflexion politique, s'y opposait. A voir la rapidité avec laquelle, entre les mois de janvier et de mai 1861, les plus marquants des hommes d'octobre se rallièrent à ce mot d'ordre national, il est permis de se demander si leur résistance en octobre et novembre 1860 était spontanée, ou ne leur était pas plutôt imposée par un souci exagéré de ménager les sentiments de la cour, et d'affermir leur position, dans l'intérêt même de la nation et de la monarchie. Ils auraient rendu meilleur service à toutes deux en se montrant plus raides en haut lieu : ils étaient indispensables en octobre, comme ils l'avaient été en mai. En sacrifiant les lois de 1848, ils tournèrent contre leur politique à la fois la Hongrie, qui crut son indépendance nationale et toute

Digitized by Google

sa Constitution menacée, et l'Autriche cisleithane, qui vit dans cet abandon des lois libérales et modernes la preuve de l'esprit réactionnaire du nouveau régime.

En juillet 1861, au moment où l'échec de toute tentative de conciliation était acquis, et où il devenait évident que la Hongrie marchait à un nouveau conflit avec l'Autriche, Émile Dessewffy écrivit à Vay une lettre qui formule, sur toute la politique d'octobre, les vues les plus intéressantes et les plus justes [1]. Opposant aux conseils des ministres « allemands », Rechberg, Goluchowski, et ensuite Schmerling, les conseils des hommes d'État hongrois, il montrait quelles fautes ceux-ci avaient voulu éviter, et ceux-là avaient fait commettre. « De même que chez Aurèle [2], une seule idée a chez moi dominé tout ce que, depuis trente ans, j'ai pensé, dit ou écrit sur les affaires de mon pays : l'idée de l'absolue nécessité de faire disparaître, par une conciliation pacifique, les contrastes qui existent dans l'état politique entre l'Autriche et la Hongrie. Personne sans doute n'a plus que moi réfléchi sur ces choses : mes écrits à ce sujet remplissent plus de cent quatre-vingt feuilles d'impression.... J'ai pu sûrement me tromper souvent ; mais dans l'ensemble les faits ont toujours justifié mes vues... J'ai annoncé en octobre 1860, qu'il fallait, le 20 octobre, apporter un tout et non des demi-mesures, fixer aussitôt la date de convocation de la Diète hongroise, restaurer immédiatement l'intégrité de la couronne dans le Banat, ne pas la nier en Transylvanie, adopter le système des groupes, réformer et compléter l'idée du Reichsrath dans le sens constitutionnel, éclaircir la question financière, préciser et fixer l'idée de la communauté de traitement des affaires communes, réduire cette communauté à des limites adaptées à l'idée du 20 octobre, ne précipiter aucune mesure ; j'ai dit ensuite, plus de cent fois, que les actes du 20 octobre, tels qu'ils se sont produits, opposeraient au rapprochement d'immenses difficultés.... J'ai toujours été, malheureusement, jusqu'ici, la prophétique et inutile Cassandre. J'ai prédit à Bruck, en 1856, dans ma brochure, que ses charlataneries n'amélioreraient pas l'état des finances, et, en avril 1860, j'ai annoncé à Goluchowski qu'il ne finirait pas beaucoup moins mal que ses prédécesseurs. Le diable les a depuis emportés tous les deux... N'est-ce pas des conseils allemands qui ont empêché d'achever et de compléter les actes du 20 octobre, dans la conception et dans l'exécution ? N'est-ce pas

1. *Emléklapok*, 427-30.
2. Son frère.

Digitized by Google

des conseils allemands qui ont empêché le changement de s'accomplir dès septembre 1859 ? et n'est-ce pas des conseils hongrois qui y poussaient ?.... Le 20 octobre était le coup d'État de l'absolutisme contre les idées bureaucratiques. Son point de départ était le droit historique. L'empereur est revenu à la base de la Pragmatique Sanction. Elle aussi était un coup d'État. Librement, dans leur sagesse, les États de Hongrie l'ont adoptée. Elle dure depuis cent trente-huit ans. Elle est la source et le titre historique de la situation de l'Autriche comme grande puissance. La réconciliation pacifique de l'Autriche et de la Hongrie ne peut de nouveau, si elle doit durer, résulter que de leur libre sagesse. Il s'agit de faire naître cette libre sagesse. Une seule voie s'ouvre pour cela, et vous la connaissez. Il est un fait certain : on n'obtient rien de la Hongrie, à moins d'agir en même temps sur le sens légal, la vanité et les faiblesses. Des provisoires.... on arrive à Haynau, de Haynau à Goluchowski — si on en a encore le temps; mais sans doute le diable les emportera avant. Dieu les bénisse ! » — Avec une grande perspicacité, et avec l'autorité de l'homme qui a vainement proposé un plan meilleur, Dessewffy signale ici l'un des pires défauts de la politique d'octobre, l'hésitation, l'atermoiement, les demi-mesures. Là où il eût fallu de la rapidité et de l'énergie, on avait procédé lentement et mollement ; là où il n'était pas nécessaire de brusquer les choses, on avait trop souvent fait de l'absolutisme, et voulu dicter des volontés immuables. Les concessions constitutionnelles était trop timides, trop étroitement mesurées, — Mais Dessewffy ne remonte pas jusqu'à la cause profonde du mal ; les contradictions implicites du Diplôme et des actes d'octobre s'achèvent dans une autre, la plus haute de toutes, qui est d'avoir confié à l'ancienne Autriche, au personnel des diplomates, des féodaux et des bureaucrates, qui avaient amené la monarchie au bord de la ruine, la mission de la relever, d'édifier une nouvelle Autriche.

C'est la contradiction fondamentale qui vicie tout l'essai d'octobre et qui, quels qu'en puissent être par ailleurs les mérites de détail, en explique le rapide et complet échec. Elle éclate tout entière dans la contradiction du point de vue de la cour et de celui de la Hongrie. La cour part de l'octroi, la Hongrie du droit. Celle-ci ne veut et ne peut rien accepter qui paraisse un octroi, sans mettre en doute sa propre existence, celle-là n'est pas disposée encore à reconnaître le droit de la Hongrie. S'imaginer que les Hongrois se laisseraient séduire par l'avantage de participer à une représenta-

Digitized by Google

tion centrale de la monarchie au point de sacrifier aveuglément ne fût-ce qu'une partie des droits essentiels de leur pays, c'était tomber dans l'erreur où s'obstinèrent, avec Schmerling, les libéraux allemands, entêtés à démontrer aux Hongrois qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement se refuser à goûter les joies et les avantages de la nouvelle liberté autrichienne ; mais, raisonnables ou non, ils s'y refusaient. — Le point de la lutte entre la Hongrie et l'Autriche resta toujours, jusqu'au Compromis, de savoir d'où on partirait. La Hongrie partait du droit national, l'Autriche officielle du droit divin. Chacune croyait faire les concessions à l'autre ; il s'agissait de savoir qui pourrait le plus longtemps défendre sa position. L'Autriche l'aurait emporté, si elle avait appliqué toutes ses forces à ce combat. Mais, comme toujours au cours de ses relations longues et agitées avec la Hongrie, elle les dispersa, et ainsi assura le triomphe de son adversaire.

Digitized by Google

CHAPITRE II

La Patente de Février (1861)

I. *La préparation de la Patente.* — II. *La Patente.* — III. *La Diète hongroise de 1861.*

La Patente de février se présente elle-même comme la continuation, le développement, l'interprétation du Diplôme d'octobre. En réalité, elle en est tout l'opposé. Ils représentent deux systèmes entièrement différents. Le Diplôme est unitaire-autonomiste, la Patente unitaire-centraliste ; il s'inspire d'idées historiques, elle de conceptions théoriques ; il favorise surtout l'aristocratie, elle la bourgeoisie ; il est, si faiblement que ce soit, nationaliste ; elle est allemande. Il est difficile d'imaginer une plus complète contradiction.

Dans l'histoire de la monarchie, la Patente a marqué sa trace plus profonde encore que le Diplôme. Celui-ci avait posé le principe constitutionnel, la Patente en a réglé l'application ; l'un édictait une règle abstraite, l'autre a créé des formes concrètes, et qui se sont conservées. La Hongrie, en 1867, s'est débarrassée à la fois du Diplôme et de la Patente ; elle a reconquis sa Constitution historique, sur laquelle ils n'ont exercé aucune influence. Mais pour l'Autriche cisleithane, ils sont encore ses deux premières lois constitutionnelles. Son droit public jusqu'aujourd'hui repose encore sur le principe proclamé par le Diplôme, revêt encore les formes instituées par la Patente. Malgré tant de changements politiques et sociaux survenus depuis quarante ans, c'est toujours sur cette même base que se développe la vie politique en Autriche. La revision de 1867, les réformes électorales de 1873 et de 1896 ont modifié plus l'apparence que le fond de l'œuvre de Schmerling ; dans ce qu'elle avait d'essentiel, elle subsiste encore presque intacte. L'idée d'unité bureaucratique qui la domine n'a plus jamais — sauf quelques brefs épisodes — été abandonnée par les gouvernements autrichiens depuis 1861. Les Constitutions provinciales et les

Digitized by Google

lois électorales, ces deux pierres angulaires de l'édifice de Schmerling, ces deux ingénieuses machines à fausser la représentation nationale et les consultations populaires, existent encore presque dans leur intégralité. C'est le mensonge constitutionnel et le mensonge national de la Patente qui, perpétués jusqu'aujourd'hui, expliquent pour la plus grande part la crise du régime parlementaire en Autriche, et les violents combats que s'y livrent les Allemands et les Slaves. A travers la Patente, c'est donc encore, à quarante ans de distance, un morceau d'Autriche vivante, d'Autriche actuelle que l'on contemple et que l'on dissèque. C'est pourquoi il est nécessaire d'étudier avec précision et en détail le système de Schmerling, non pas seulement pour établir des faits et des chiffres, mais aussi et surtout pour en pénétrer les idées directrices, dont l'action a été et est encore si forte et si funeste [1].

I

Schmerling était un Autrichien de vieille roche, né dans la Basse-Autriche, donc compatriote étroit de la dynastie et prédestiné à concevoir et à défendre l'idée de la Grande-Autriche. Dans sa famille, de noblesse et de fortune moyennes, le service de l'État était de tradition : lui-même s'était fait magistrat, son frère officier; cette idée avait ainsi sur lui double prise. Grand, maigre, l'air grave, il ne manquait pas de prestige, mais ses manières, d'ailleurs élégantes, avaient quelque chose de raide et de gourmé. Son visage, ses gestes, ses discours trahissaient un extrême contentement de soi; il était raide, hautain, cassant. Son immense orgueil le rendait moins souple que certains de ses prédécesseurs et de ses collègues dans ses rapports avec l'empereur; il n'eût pas, comme Bach, tout sacrifié à sa place; mais il l'induisait en des fautes de ton et de tenue, par lesquelles il se faisait de nombreux ennemis. Il savait l'art de se faire détester. Il ne supportait pas la contradiction, comprenait difficilement qu'on fût d'un autre avis que lui, ne se faisait point scrupule de blesser ses adversaires. Il se jugeait déplacé dans la politique, et au dessus de son métier. Sa

1. Schmerling a laissé, paraît-il, des mémoires. Ils ne verront sans doute le jour que lorsque les derniers témoins de l'époque qu'ils éclairent auront disparu. Beaucoup de faits de cette époque, d'ailleurs, auraient besoin d'être expliqués, plus précisément qu'on ne peut le faire à l'aide des documents accessibles aujourd'hui. Cependant, dans ses grandes lignes, l'histoire de la Patente et du système est suffisamment précise et arrêtée.

Digitized by Google

vocation, disait-il, c'était d'être soldat : pour se consoler de l'avoir manquée, il gouvernait militairement. La politique, à l'en croire, ne l'intéressait que là où elle ressemble à une bataille, quand il faut prendre des décisions et agir vigoureusement ; l'administration l'ennuyait. Sous ces prétentieuses déclarations et ces airs de nonchalance supérieure se cachait une grande paresse ; cependant il était ambitieux, combatif, rancunier. Au total, l'homme qu'il fallait pour forger sur des plans fournis par d'autres un système d'une pièce, s'y attacher opiniâtrement, le défendre par la brutalité, imposer à coups de massue le constitutionnalisme à l'Autriche.

De son éducation juridique et de ses fonctions judiciaires, il avait gardé le tour d'esprit du magistrat. Avec son caractère autoritaire, ce pli professionnel l'inclinait à accepter des formules absolues, et à y plier de force la réalité, à laisser cours à sa logique abstraite. Il était, comme on l'a dit, plus juriste que politique [1], semblable en cela à toute la nouvelle école des hommes d'État autrichiens depuis Bach. Il avait pourtant fait dans la politique plusieurs incursions, dont l'une au moins brillante : à Francfort, en 1848, successivement homme de confiance de l'Autriche, envoyé à la Diète, président du ministère d'Empire, il avait supérieurement « roulé » (ce mot est ici le seul propre) les innocents enthousiastes de l'unité allemande au profit de sa patrie autrichienne. Ce passage aux affaires, sa répression violente de l'émeute de Francfort, en septembre 1848, lui avaient valu son renom d'homme d'ordre, sa réputation d'énergie. Celle de libéralisme datait de son ministère sous Schwarzenberg, et avait été définitivement assise par sa retraite en 1850. La première était justifiée, l'autre discutable. Le libéralisme de Schmerling se réduisait, au fond, aux formules assez pâles de la fronde aristocratique de 1847. Sa nature autoritaire l'aurait porté du côté de l'absolutisme ; mais il était assez intelligent pour voir que l'absolutisme tout nu était désormais impossible, et ainsi il arrivait à l'idée de l'absolutisme constitutionnel. Il incarnait un type qui n'est pas rare dans la bureaucratie germanique, autrichienne et allemande : le fonctionnaire éclairé, imbu d'idées modernes, mais incapable d'en concevoir la réalisation autrement que par la machine bureaucratique qu'il est habitué à faire marcher. Cette école trouve du bon à toutes les institutions modernes, jusqu'au moment où elles commencent à la gêner dans sa toute-puissance et son rêve d'infailli-

1. Kecskeméthy, *Ein Jahr*, 69.

Digitized by Google

bilité ; elle est libérale en paroles, mais, à l'acte, presque toujours son libéralisme s'évanouit.

Schmerling avait montré à Francfort qu'il ne sacrifiait pas l'Autriche à l'Allemagne. Pourtant, dans sa politique allemande, on distingue, pour la première fois peut-être chez un ministre autrichien, autre chose que du calcul, une nuance de sentiment et d'idéal. Il avait plaisir à s'imaginer une Allemagne forte et une, mais il ne pouvait se l'imaginer que sous la direction et à la remorque de l'Autriche. Il ne les sépare pas dans sa pensée : l'une ne va pas sans l'autre. Il est impérial dans tous les sens du mot ; l'idée impériale comme l'ont formée des siècles d'histoire autrichienne le domine tout entier. Par là, il est l'homme représentatif de tout un système ; la conception qui l'inspire, bien antérieure dans ses origines à 1848, s'est maintenue jusqu'en 1866, et même encore quelques années après, dans l'élite des Allemands d'Autriche. De cette conception, jusqu'à lui flottante et vague, il a fait le mot d'ordre d'un parti, le programme d'une politique ; à ce parti et à cette politique, qui n'étaient pas encore sûrs d'eux-mêmes, il a donné une direction et une organisation, il les a fait entrer dans la voie de l'action pratique.

Sa première circulaire aux gouverneurs est un document intéressant pour l'évolution de sa pensée politique. Elle énonce d'abord les principes libéraux qu'il ne cessera pas de proclamer, si, dans l'application, il s'en écarte souvent bien loin : nécessité d'un régime constitutionnel, liberté des religions, développement de l'instruction. Elle promet des réformes administratives et judiciaires. Elle affirme que le gouvernement n'a point de préférence pour telle ou telle nationalité et qu'il considère que les appuyer toutes, c'est assurer l'union et la force de la monarchie. Elle indique le programme constitutionnel du nouveau ministre. L'empereur, dit-il, l'a autorisé à appliquer le principe de la représentation des intérêts, en étendant très largement l'électorat et l'éligibilité. Sur la base de ce principe, il constituera des Diètes bien différentes de celles qu'annonçaient les statuts de Goluchowski ; car elles tiendront leurs séances publiquement et jouiront du droit d'initiative. Elles n'auront à délibérer que sur les affaires intérieures de chaque province ; tout ce qui est commun est réservé à la représentation centrale de l'Empire, au Reichsrath. Les députés ne seront plus choisis par l'empereur sur des listes triples de présentation, mais directement élus par les Diètes. La circulaire indique les raisons de ce changement de programme : la gravité de la

Digitized by Google

situation exige des mesures énergiques ; — l'esprit du Diplôme commande qu'entre les deux parties de la monarchie il y ait une certaine harmonie de principes politiques ; or, cette harmonie ne se serait pas rencontrée entre les Diètes de Goluchowski et les Diètes historiques hongroises ; — enfin, le développement d'une véritable vie constitutionnelle dans les pays autrichiens et dans l'ensemble de la monarchie convaincra les pays hongrois de la sincérité du gouvernement, leur montrera que les anciens soupçons ne sont plus de saison, assurera le triomphe de l'unité constitutionnelle.

C'est en somme le programme conçu par les hommes d'État hongrois pour assurer par le succès du Diplôme en Autriche son triomphe en Hongrie [1]. L'accord à ce moment est entier entre Schmerling et eux, sur le principe d'un dualisme tempéré par une forte centralisation au sommet. Mais cette entente, qui d'ailleurs n'allait pas toujours sans froissements et sans amertume [2], fut courte. On peut fixer la date du changement. Il se produisit vers le mois de janvier 1861, lorsqu'il devint définitivement certain que le gouvernement hongrois était débordé et incapable de contenir le mouvement qui entraînait le pays. Schmerling, orgueilleux et raide, n'était pas l'homme que gênait la reconnaissance. Il s'irritait, ambitieux et autoritaire comme il l'était, de devoir limiter son action aux pays cisleithans, et il ne se gênait pas d'empiéter sur le terrain des ministres hongrois [3]. Il considérait comme un défi personnel la résistance de la Hongrie à une politique que désormais il incarnait. Il accordait, enfin, chaque jour plus de crédit aux conseillers qui le poussaient dans la voie du centralisme à la manière de Bach.

« Le Diplôme d'octobre aurait mis la monarchie dans la main des Hongrois. Comme toujours, il ne s'agissait pour eux que des

1. Dans une lettre à Vay (30 août 1861, *Emléklapok*, 426), Émile Dessewffy écrit, à demi-ironiquement : « Je ne sais rien d'Antoine Szécsen : peut-être écrit-il ses mémoires de la campagne du 20 octobre. » Ces mémoires, s'ils ont été écrits alors, ont paru seulement en 1864 : c'est le livre intitulé *Drei Jahre Verfassungsstreit. Beiträge zur jüngsten Geschichte Oesterreichs, von einem Ungar.* Leipzig, Brockhaus, 1864, et dicté par Szécsen au journaliste Ludassy-Gans. V. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 109-115.

2. Lorsque le premier acte de Schmerling, le retrait des statuts de Goluchowski, déchaîna l'enthousiasme de Vienne, Vay fredonna deux vers d'un chant populaire hongrois : « J'ai planté la rose, et un autre l'a cueillie. » *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 112.

3. Lettre de Szőgyény à Vay, 25 janv. 1861. « Il faut montrer un peu les dents à M. Schmerling. Il se conduit comme s'il était le maître dans les affaires des Serbes et de la Voïvodie » (*Emléklapok*, 376).

Digitized by Google

places. Ils ont cru pouvoir me gagner à leurs fins. Leur programme était : libéralisme par les Hongrois. Ils ont entrepris Rechberg pour me faire arriver au ministère. et Rechberg s'y est efforcé. Mais je me suis entendu directement avec l'empereur, et j'ai obtenu son consentement pour mon système. Ainsi est née la Constitution de février, où l'égalité des droits de toutes les parties de l'Empire a trouvé son expression [1]. » C'est en ces termes que Schmerling racontait l'histoire de son avènement au ministère ; mais il ne disait pas tout à fait la vérité. L'entente directe avec l'empereur ne s'était pas produite si vite, et la Constitution de février est sortie beaucoup moins des conférences de Schmerling avec le souverain que des bureaux de Lasser et de Perthaler. Ce sont deux noms qu'il n'est pas permis de passer sous silence lorsque l'on parle du système de Schmerling. Les hommes sont fort divers : Lasser, froid, calculateur, homme d'exécution. habile à triturer la matière administrative, ayant désappris à l'école de Bach ses élans libéraux de 1848, Autrichien avant tout, prêt à servir de ses connaissances tous les régimes qui veulent de lui. quitte à leur tourner le dos lorsqu'ils commencent à branler, incarnation si parfaite, si adéquate du système de Schmerling. qu'il dure exactement autant que lui, ministre de 1861 à 1878, avec les seules interruptions des retours fédéralistes ou d'un repos dans un poste de gouverneur, pour disparaître au moment où s'éclipse le système et où Taaffe, sous les formes anciennes, inaugure un régime nouveau ; Perthaler, plus enthousiaste et plus homme de pensée, l'initiateur véritable, le découvreur des idées politiques du système de Schmerling ; bon Autrichien, mais resté fidèle à l'idéal allemand de sa jeunesse et voyant dans la force de l'Autriche la garantie de la civilisation germanique [2], confiné dans un poste obscur, simple rédacteur des projets et des discours du ministre et journaliste officieux alors que Lasser brille au premier rang et devient ministre ; mort jeune, avec la conscience d'avoir occupé une situation inférieure à son rôle et à son mérite, et le regret, l'amertume d'y avoir été réduit ; plus sympathique au total que son rival, malgré ses erreurs, et plus que lui, en tout cas,

1. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 204.
2. « La condition inéluctable pour que la civilisation soit possible dans l'Europe centrale, pour que la vie germanique et l'indépendance germanique puissent durer, c'est le maintien de la monarchie autrichienne. » Lettre de sept. 1848. Ambros Mayr, *Perthaler*, I, 355.

Digitized by Google

auteur responsable du système que Lasser applique et que Schmerling personnifie [1].

Dès la chute de Bach, Perthaler, dans des écrits anonymes, lance les idées qui fermentent dans sa tête, et dont beaucoup vont inspirer le nouveau régime. Il formule sincèrement la pensée maîtresse que Schmerling et d'autres après lui répandront pour l'exploiter : à l'idéal national, il faut opposer l'idéal libéral. Les Magyars ne sont forts que s'ils peuvent grouper autour de leur programme d'autres nationalités ; ils ne le peuvent que s'ils sont seuls à leur offrir, par la restauration de l'ancienne Constitution, des droits politiques. Pour les réduire, il faut que la monarchie offre plus qu'eux, un véritable constitutionnalisme, une Constitution autrichienne. « Il faut hisser le drapeau impérial, celui du souverain et de l'armée, contre celui des Magyars, qui est un drapeau d'anachronisme politique et de réaction sociale [2]. » L'absolutisme a fait une armée autrichienne, la Constitution fera une nation politique autrichienne. Évaluées en chiffres, les chances de cette politique sont de 30 contre 5 : le gouvernement qui l'entreprendra aura trente millions d'alliés parmi les peuples autrichiens, et contre lui cinq millions de Magyars [3]. — Que sera cette Constitution de l'Empire ? Elle ne sera pas parlementaire. Il faut que l'empereur gouverne ; lui seul est l'arbitre impartial entre les nationalités, également intéressé au bien de toutes. Une organisation ingénieuse, où le Reichsrath permanent joue le rôle d'un ressort modérateur, amènera à la tête de l'administration active les principales capacités des deux Chambres, offrant à l'Autriche les avantages du parlementarisme sans ses inconvénients. Le rôle des Chambres se bornera au contrôle et à la critique, mais c'est déjà beaucoup ; elles informeront l'empereur de l'état de l'opinion, et il ne sera plus réduit aux avis des courtisans. La première Chambre est une Chambre des pairs. La monarchie a une noblesse historique, nombreuse, riche, indépendante. En la groupant dans une Chambre des Lords, elle la rehaussera « au rang d'une noblesse politique d'Empire », — c'est-à-dire qu'elle continuera, sous la forme constitutionnelle, la plus ancienne tradition autrichienne. La seconde Chambre ne peut procéder ni du vote inorganique, qui aboutit au suffrage universel, et qui est jugé, ni d'une représentation des ordres, qui ne correspond plus aux

1. V. tout le livre d'A. Mayr.
2. *Neun Briefe*, 6-8.
3. *Neun Briefe*, 50.

Digitized by Google

conditions sociales nouvelles ; elle doit dériver des corporations autonomes, communes et cercles. Les assemblées de cercle nommeront un ou deux députés, suivant l'étendue du cercle, sa population, ou toutes « autres circonstances qui augmenteront son importance », et les conseils municipaux du cercle en éliront le même nombre; les villes importantes seront représentées directement ; les chambres de commerce, dans chaque province, éliront un chiffre de députés proportionné au rapport de la population industrielle à la population totale. Ainsi « les intérêts généraux et et ceux des provinces, des corporations, etc., seraient pleinement sauvegardés ».

Le grand problème, en Autriche, c'est de concilier les droits et les intérêts de l'ensemble et ceux des parties. Perthaler le résout par cette formule : « une formation unitaire sur des bases fédéralistes [1] », et voici ce qu'il entend par là. Les provinces auront des Diètes ; mais ces Diètes se composeront de la réunion des membres du Reichsrath pour la province ; ainsi il n'y aura ni jalousies, ni rivalités de compétence, ni intrusion de la politique dans les Diètes, qui ne doivent qu'administrer. Il considère cette disposition comme essentielle : comme l'union des provinces forme l'Empire, l'union de leurs représentants doit former le Parlement. Ainsi, ni le Parlement, divisé en deux Chambres, ni les Diètes ne seront des assemblées trop nombreuses. Les députés s'instruiront pratiquement dans les Diètes avant d'aborder au Parlement les affaires politiques. « Le Parlement serait ainsi une Diète réunie, les Diètes un Parlement divisé en ses parties géographico-politique. » Mais le Parlement siègera toujours avant les Diètes, pour assurer le triomphe des intérêts généraux sur les intérêts provinciaux, et pour empêcher les coalitions de provinces. L'Empire est supérieur aux provinces : c'est lui qui leur assigne leur compétence ; et celle-ci doit se borner à l'autonomie administrative. « Ainsi le droit de la variété et de la diversité trouve à s'exercer ; mais le principe d'unité doit dominer la représentation des corporations politiques [2] ». Ce système, strictement centraliste, est pourtant sincèrement libéral. Perthaler ne veut pas d'oppression brutale. S'il veut faire une nation autrichienne, il ne veut pas lui imposer une langue. Au Parlement, l'usage d'aucune ne sera proscrit : chacun sera autorisé à parler dans celle qu'il voudra, mais aussi il n'y aura pas d'interprètes, et chacun aura à veiller lui-même à

1. *Neun Briefe*, 53.
2. *Neun Briefe*, 20.

Digitized by Google

être compris [1]. — Le centralisme, et parfois aussi les régimes qui l'ont remplacé, n'auraient rien perdu à adopter cet avis sage et juste.

Que son programme centraliste mène droit au conflit avec la Hongrie, Perthaler ne l'ignore pas, et il ne s'en effraie pas. Les amis, les futurs collaborateurs de Schmerling, discutent cette question des mois avant la Patente. Entre le système hongrois d'autonomie administrative et le système autrichien bureaucratique, ils ne voient pas de conciliation possible. Il faut au moins un fonctionnaire par dix à vingt milles carrés, c'est-à-dire dix fois plus qu'il n'y en a dans les comitats hongrois ; autrement on n'est plus un État monarchique. Contre la Hongrie séparatiste, il faut faire appel à l'Autriche, où on pourra toujours réunir des Chambres très conservatrices, et où l'attachement à la dynastie est assez grand pour qu'aucune entrave sérieuse ne gêne la volonté impériale. Mais l'élément allemand, le seul auquel on puisse se fier, sera-t-il vainqueur en Autriche ? Il finira toujours par l'être, « et d'ailleurs le gouvernement pourrait agir en faveur de ce principe par une répartition convenable des voix [2] ».

Voilà le dernier mot de la politique de Schmerling, le fond de la pensée du système. Le constitutionnalisme de Schmerling n'est point autre chose qu'un régime bureaucratique, entouré de paravents libéraux. La bureaucratie, allemande ou germanisée au service de l'État, se reconnaît incapable de gouverner désormais seule, sous la forme absolutiste ; pour garder l'essentiel du pouvoir, elle noue alliance avec la classe sociale vers laquelle la portent les plus grandes affinités : la classe moyenne, industrielle, commerçante ou adonnée aux professions libérales, qui est allemande en majorité ou germanisée par l'éducation et les études, avide d'unité par intérêt matériel, parce que la circulation des marchandises sous une seule administration, les procès sous l'empire d'une seule loi, sont plus favorables aux affaires, libérale au sens doctrinaire, aussi hostile à la démocratie qu'à l'absolutisme. Hein a été au Reichsrath renforcé le porte-parole de cette classe ; au vote, sa voix s'est jointe à celle des hauts fonctionnaires centralistes. Le Diplôme les a tous déçus, mais la Patente va bientôt consacrer leur triomphe.

Des causes extérieures et financières le hâtent. A la fin de

1. *Neun Briefe*, 35.
2. Lettre de Kellersperg à Perthaler, 13 mai 1860, dans A. Mayr, *Perthaler*, I, 400-2.

Digitized by Google

1860 et au commencement de 1861 s'achève la première période de l'unité italienne. L'Autriche est désormais isolée en Vénétie, le pape enserré dans Rome et le médiocre reste des États de l'Église. Ces événements qui, pour tout esprit non prévenu, étaient faciles à prévoir, surprirent encore la diplomatie autrichienne, toujours prisonnière de ses illusions légitimistes. Il lui fallut se rendre à l'évidence : tout espoir de restauration en Italie était vain, l'unité italienne irréparable. Par suite, la monarchie était contrainte de changer la direction de sa politique extérieure. Des deux bases de sa situation européenne, l'une, l'italienne, s'était effondrée ; elle devait donc se reporter de tout son poids sur l'autre, l'allemande, et la consolider assez pour qu'elle résistât à cette charge accrue. En Allemagne, l'Autriche se heurtait à la Prusse, qui, sous la régence, puis au début du règne de Guillaume Ier, était entrée dans une ère nouvelle de libéralisme. Pour soutenir cette concurrence et en triompher, ce n'était pas assez que l'Autriche prît, à son tour, des airs libéraux et constitutionnels ; il lui fallait aussi prendre des airs allemands, pour répondre victorieusement aux adversaires qui, comme Arndt, lui reprochaient de vouloir « noyer l'Allemagne sous sa sale bouillie de Slaves. [1] » Il ne lui suffisait plus de s'appuyer sur les cours et les gouvernements : l'opinion publique allemande était devenue un facteur à ménager, et elle n'accorderait ses sympathies qu'à une Autriche allemande. Schmerling, sans doute, fit valoir ces raisons devant l'empereur. Rechberg, qui avait d'autres doctrines, n'était pas de force à lutter, affaibli déjà par ses échecs. Plener travaillait dans le même sens que Schmerling. C'était un type de bureaucrate autrichien qui, par son travail et son mérite, s'était élevé des postes les plus bas jusqu'au ministère. Il répétait sans cesse à l'empereur que, dans l'intérêt des finances, il fallait donner à l'Autriche une véritable Constitution. Ce furent, comme il en témoigne lui-même [2], surtout les raisons financières qui déterminèrent la brusque substitution au Diplôme de la Patente. Les chambres de commerce, consultées sur les moyens de parer aux difficultés financières, l'opinion publique, exprimée par la presse de Vienne, la seule puissante alors en Autriche, appuyaient vivement ses efforts. L'empereur recevait l'assurance que son pouvoir ne subirait en réalité pas de restrictions, et que, la situation financière améliorée, l'Autriche aurait de nouveau de l'argent pour l'armée,

1. Cité par Schiemann. *H. v. Treitschke's Lehr.-u. Wander-Jahre.*
2. Récit de Plener, *Neue Freie Presse*, 21 juin 1901.

Digitized by Google

la marine, la haute politique[1]. A ces promesses flatteuses, les Hongrois n'avaient à opposer que des déceptions chaque jour plus profondes. Ainsi, dans la lutte qui se livrait au conseil, leurs chances diminuaient de plus en plus.

En Hongrie, le mouvement en faveur des lois de 1848 emportait tout le pays. La plus grande partie des comitats adhéraient aux résolutions et aux demandes du comitat de Pest. Si les uns se bornaient à des remontrances et à des protestations, d'autres, reprenant les moins bonnes traditions de l'ancien régime, décrétaient purement et simplement pour leur territoire la suspension ou l'abrogation des lois et des mesures qui leur déplaisaient[2]. Aux « restaurations » des fonctionnaires, on voyait figurer sur les listes de candidats et d'élus des noms d'exilés, condamnés à mort ou à la prison perpétuelle pour rébellion en 1848. On y vit bientôt d'autres noms encore : Cavour, Garibaldi, Victor-Emmanuel, Napoléon III, témoignage de la haine inexpiable et incoërcible des Magyars contre l'Autriche persécutrice. Le moindre incident menaçait de mettre en feu le pays. La police saxonne livrait à l'Autriche le comte Ladislas Teleki, un des chefs de l'émigration : du coup, c'était toute la question des procès illégaux qui se posait. Le comitat de Pest, écrit Lónyay à Vay, va exiger l'élargissement de Teleki et, s'il est coupable, son jugement par un tribunal légal hongrois ; tous les comitats suivront. Jusqu'ici on n'a pas entendu dans tout le pays même un mot contre Sa Majesté ; « mais, si maintenant on soulève la question des condamnations et des exécutions illégales, si ceux qui en ont été les témoins et les martyrs laissent cours à leur éloquence, la haine jusqu'ici comprimée éclatera avec une telle violence qu'il est impossible de calculer les résultats d'une pareille discussion[3]. » Ce danger fut évité par l'habile générosité de l'empereur, qui gracia Teleki. Mais le pays restait sous la menace d'une explosion. Deák, qui désapprouvait toute violence et toute illégalité, qui aidait de ses conseils Vay et ses collègues dans leur tâche difficile[4], risquait à chaque instant d'être débordé par la passion populaire. « Si seulement il était sorti de son inac-

1. Beer, *Finanzen*, 315.

2. Ils ne s'arrêtaient pas à la contradiction de cette attitude : les lois de 1848 avaient aboli la souveraineté des comitats, et ils les violaient ainsi sur un point tout en les revendiquant sur les autres.

3. *Emléklapok*, 356.

4. *Emléklapok*, 335-7.

Digitized by Google

tion au commencement de novembre ! » écrit Lónyay quelques mois plus tard [1].

L'élan était irrésistible. Somssich, le porte-parole des conservateurs en 1850, se ralliait publiquement aux lois de 1848. Le primat, en exécution d'un des rescrits du 20 octobre, convoqua à Gran une conférence chargée d'élaborer une loi électorale pour la prochaine Diète : il n'y eut pas de débat ; l'assemblée réclama unanimement la loi de 1848 ; à peine un conservateur plus courageux que les autres avait-il élevé quelques timides objections. « Il semble au-dessus de toute discussion », dit le primat, « que la base historique du droit doit être cherchée sur le terrain de la législation de 1847-48 », et le baron Wenckheim déclara : « Les deux articles 1848 : IV et V ont réglé le mode de convocation et la composition du Parlement ; tant qu'ils ne sont pas modifiés par la volonté commune du souverain et de la nation, tout changement ne serait qu'un octroi...C'est notre devoir envers la patrie et notre conscience de maintenir les lois constitutionnellement votées, notre devoir envers le souverain de lui dire avec une respectueuse franchise la vérité [2]. »

L'empereur l'écouta d'abord avec patience. Il ne s'étonnait pas de voir éclater la colère du pays, si longtemps comprimée ; tout s'arrangerait après la session du Parlement. « Quel dommage » dit Szögyény, qui note le fait [3], « que le pays ne connaisse pas les brillantes qualités de ce roi, et quel dommage surtout que, par la faute de son entourage, jusqu'ici ces qualités soient restées sans effet, qu'au contraire une barrière ait été dressée entre les peuples et lui, une barrière qu'il en coûtera un lourd travail d'abattre ! » Mais, s'il était sans colère et sans rancune, l'empereur n'était pas sans soucis et sans inquiétudes sur les résultats pour la monarchie de la politique suivie en Hongrie. Cependant il voulait aller jusqu'au bout. « La Diète se tiendra », dit Vay à Lónyay, « le 19 décembre ; mais auparavant l'empereur voudrait causer avec Deák et Eötvös. Deák, sondé, accepta de venir, et les deux hommes d'État hongrois furent reçus successivement le 27 décembre. Le public, apprenant leur appel, avait cru déjà à la constitution d'un ministère hongrois indépendant, comme en 1848. Quelle erreur ! dit Deák. L'empereur est plein de bonnes intentions, mais il n'accepte pas toutes les lois de 1848. dont nous réclamons l'inté-

1. *Emléklapok*, 375.
2. *Der ung. Verfassungsstreit*, 44-7.
3. Journal, 5 déc. 1860, Marczali, *A legúj kor t.*, 873.

Digitized by Google

gralité. Même en supposant de tous les côtés le plus vif désir d'entente, il y a quatre questions presque insolubles : les finances, l'armée, les prétentions des nationalités non magyares, l'arrangement des affaires communes. Deák sort de l'entrevue aussi ignorant qu'avant de ce qui va se produire, et affecté, déprimé, pessimiste. Les adversaires — c'est ainsi qu'il faut les nommer — ne se sont pas rapprochés, si bonne impression qu'ils aient eu l'un de l'autre. L'empereur sait les choses, dit Deák à Vay, il a de la tête, du cœur, de la conscience ; et l'empereur : Deák est de la tête aux pieds un homme d'honneur ; quelle logique et quelle conviction ! Mais il tient pour possibles des choses dont l'exécution rencontrerait des difficultés [1]. — Le tour que prenaient les événements en Hongrie n'était pas de nature à faire changer le souverain d'opinion sur ce point.

Vay, en octobre, avait été appelé au ministère sans autre instruction que de faire la paix avec la Hongrie. Comme l'empereur, il comprenait que la nation, dix ans opprimée, se laissât aller d'abord à quelques excès dans l'usage de sa liberté reconquise. Mais les ministres « allemands », hommes d'ordre, habitués à l'obéissance silencieuse des pays cisleithans, voyaient déjà ou feignaient de voir l'existence de la monarchie compromise par la licence qui se déchaînait en Hongrie. Szécsen, par tempérament, les soutenait. Les réprimandes de la lieutenance aux comitats restèrent sans effet. Vay se décida alors à frapper un grand coup. Le rescrit du 16 janvier rappela les comitats au respect non seulement des lois, mais des ordres du gouvernement pour la période de transition. L'empereur y déclarait ne plus pouvoir considérer avec la même indulgence que dans les premiers temps les excès des comitats. « Maintenant que les commissions de quelques comitats ont profité des élections pour faire entrer dans leurs rangs des individus qui sont les irréconciliables adversaires de notre empire et de notre souveraineté, qui s'allient à nos ennemis du dehors et, par des complots et de folles agitations, troublent la paix de nos États, maintenant que l'on exploite des divergences de vues sur le futur régime des impôts pour organiser le refus de paiement, qui tarit les ressources matérielles de l'État, confond les idées du peuple, et aboutit à un bouleversement de la vie publique que..... le gouvernement ne peut pas tolérer, » alors que les plus nécessaires mesures de transition sont attaquées, au risque des plus grandes complications, que certains comitats cherchent à para-

1. Kónyi, *Deák*, II. 304-8.

Digitized by Google

lyser toute action du gouvernement et s'arrogent tous les droits de la puissance publique, l'empereur ne peut plus supporter de pareilles menées. De même qu'il maintient fermement ses promesses du 20 octobre spécialement en ce qui concerne la Hongrie, « de même nous sommes fermement résolu à nous opposer de tout notre pouvoir à la Révolution, qu'elle soit déclarée, ou hypocrite, ou masquée sous les apparences de la légalité ». Aussi toutes élections d'exilés ou bannis, coupables de lèse-majesté et de menées contre l'empire, sont sans valeur; toutes tentatives ou résolutions tendant à empêcher la levée des impôts, à rendre impossible le maintien provisoire des lois civiles et pénales autrichiennes, à remettre en vigueur les lois hongroises suspendues, sont annulées ou interdites. Si quelque comitat essaie de résister à ces ordres, sa commission sera dissoute ou suspendue, au besoin par la force. Ceux qui voudraient résister feront bien de réfléchir à la responsabilité qu'ils encourraient, si, par leur résistance, la réunion du Parlement se trouvait retardée. — En transmettant le rescrit au primat, le chancelier insista sur la nécessité d'y obéir.

Par une circulaire du 20 janvier, le primat communiqua aux divers comitats la lettre du chancelier, et les exhorta à se conformer aux ordres du rescrit. Mais le lendemain, en sa qualité de comte né du comitat de Gran, il signait le premier l'adresse par laquelle cette juridiction protestait contre le rescrit. Cette adresse est un document typique par ce mélange de finasserie juridique et d'enthousiasme, de chicane et de poésie, qui est si fréquent dans les combats séculaires que la Hongrie a soutenus pour son droit. Le comitat rappelle au roi les années d'oppression, leurs terreurs et leurs douleurs. « L'élan de notre cœur, qui se couvre de paroles de respect, ne blessera pas la dignité royale de Votre Majesté. Ce sont, Sire, les franches paroles du fils au père plein d'amour ». Le Diplôme se réclame de la Pragmatique Sanction : en réalité, il viole ce traité bilatéral, « qui oblige aussi bien Votre Majesté au maintien intégral des droits constitutionnels, des libertés et de l'indépendance héréditaire de la nation, que la nation à la fidélité envers Votre Majesté et au respect de son droit héréditaire. Mais le Diplôme lui-même n'est pas respecté : les percepteurs allemands, « la gendarmerie et sa sœur, la garde des finances », sont un objet d'antipathie publique, qui perpétue aux yeux de la nation les fantômes du passé et tue en elle la confiance. « Enfin, Sire, nous invoquons l'histoire : le prince était grand, la nation était grande, lorsque le roi résidait parmi son peuple, le

Digitized by Google

père parmi ses enfants. Depuis quand est éteinte la gloire de cette nation ? Depuis que les eaux du Csele ont englouti le dernier roi de Hongrie qui ait vécu dans le pays, et que la Hongrie est devenue l'enfant maltraité parmi d'autres plus favorisés. Votre Majesté, dans sa grâce, reconnaît la maturité de la nation hongroise ; notre patrie est par l'étendue deux et trois fois plus grande que chacun des autres pays de Votre Majesté. Nous ne sommes point des calculateurs avares, qui pèsent à la balance leur affection et leur respect ; nous ne sommes point des cœurs secs, que ne touche pas l'étincelle de l'enthousiasme et des bienfaits : dans la voie de la Constitution, à la chaîne de l'amour, nous sommes faciles à conduire. Que Votre Majesté daigne venir parmi nous, où l'appellent les articles 1536 : VII ; 1546 : XVIII ; 1741 : VII ; 1792 : V, et plusieurs autres ; qu'elle jette, par une restauration sincère et complète des droits de la nation, un voile sur les douleurs du passé ; que par sa bonté et un gouvernement légal elle devienne l'idole de la nation, et Votre Majesté se sentira chez elle au milieu de son peuple, et l'amour des peuples sera la forteresse de rochers, dont les murs puissants abriteront en sûreté la grandeur du roi. Ainsi vous répandrez, Sire, du haut de la forteresse royale de Buda, sur la nation hongroise et sur tous vos peuples, le bonheur des temps glorieux de Mathias [1] : c'est une tâche illustre, grande, royale. Depuis quatre cents ans le grand Corvin n'est qu'un cadavre ; il vit pourtant toujours dans la mémoire de la nation reconnaissante [2]. »

Parmi les représentations des autres juridictions, moins poétiques de forme, mais identiques de fond, aucune n'est plus intéressante que celle de la ville de Pest. Deák, préludant à ses adresses de la Diète, y expose pour la première fois, officiellement et en détail, les griefs de la nation. Il le fait sur un ton calme et énergique, respectueux et ferme, plus bas de quelques degrés que ne sera celui de sa première adresse : c'est qu'entre ces deux manifestations se place la Patente, et elle ne laisse plus sur les intentions du gouvernement envers la Hongrie le doute qui pouvait encore subsister au commencement de février 1861. Une à une, la représentation reprend, pour les disséquer et les pulvériser, les affirmations du rescrit ; point par point, elle oppose les solutions du droit, que réclame la nation, à celles de l'opportunité, que plaide le gouvernement. Nous avons considéré, dit Deák, les actes

1. Mathias Corvin (roi de Hongrie de 1458 à 1490).
2. *Der ung. Verfassungsstreit*, XXII.

Digitized by Google

du 20 octobre comme la preuve que la Pragmatique Sanction, qui assure également les droits du souverain et de la nation, allait rentrer en pleine vigueur. Nous manquerions aux principes du constitutionnalisme en nous écartant de l'idée fondamentale de cet acte, en ne réclamant pas l'exécution stricte et intégrale de nos lois. Notre fermeté même sur ce point est une garantie pour la dynastie : « un peuple qui change facilement de Constitution et d'institutions change aussi facilement de souverain ». La revision sur certains points des lois de 1848 peut être désirable ; mais elle appartient au prochain Parlement ; jusqu'à ce qu'il l'ait opérée, les lois existent de droit, et c'est notre devoir de nous y tenir. Ce Parlement, pour remplir sa lourde et difficile mission, a besoin de calme et de confiance ; il est donc nécessaire d'éviter tout ce qui pourrait inquiéter notre patriotisme, susciter notre défiance. — Toutes les juridictions s'associent à la protestation contre le rescrit. Le comitat de Zemplén, sur un discours d'Andrássy, déclare qu'il est sur le terrain légal et ne peut s'en écarter. Andrássy fait du rescrit la critique la plus fine, la plus pénétrante et souvent la plus mordante. « Tous les raisonnements du rescrit se fondent sur ce principe que, les droits de la Hongrie, ces droits confirmés par les serments et les diplômes de tant de rois, établis par toutes les lois sanctionnées, ayant cessé d'exister, Sa Majesté en a rendu à la nation une partie, avec les modifications et les exceptions contenues dans le Diplôme d'octobre. Si nous acceptons ce point de départ, toutes les déductions du rescrit sont inattaquables. Mais c'est ce point de départ précisément que la nation n'a point le droit d'accepter, qu'elle ne peut pas accepter, car le principe qu'il pose est tel que, si la nation l'acceptait, aucun de ses droits ne serait plus assuré, même une seule minute. Le droit de la Hongrie ne se fonderait plus sur des traités bilatéraux, mais dépendrait uniquement du souverain. » Les réserves que formule le rescrit au sujet des impôts et du recrutement, on pourrait les formuler demain contre tous les autres points de la Constitution. « Sur ce terrain, il est aussi impossible de s'arrêter jusqu'à l'octroi intégral, que sur le terrain des lois jusqu'à la restauration intégrale de l'état légal... La Pragmatique Sanction est un traité bilatéral, que l'on peut maintenir en son entier, mais que l'on ne peut pas modifier par voie unilatérale. » Les élections d'exilés et de bannis, c'est la pitié qui les a dictées, et l'idée aussi que, les lois de 1848 une fois reconnues sincèrement et sans arrière-pensée, il n'y aura plus, ni au dedans ni au dehors des frontières hongroises, un seul ennemi

Digitized by Google

irréconciliable des droits de Sa Majesté. « Mais, laissant même ce point de côté, voici la question que nous pouvons hardiment poser aux conseillers hongrois qui ont signé le rescrit : peut-on, de la part d'une corporation ou d'un citoyen constitutionnel, s'attendre à un reproche qui implique l'acceptation de ce principe, qu'au mépris de notre droit fondamental un commandant, un lieutenant et un simple soldat peuvent, dans ce pays, prononcer sur des accusations de haute trahison qui comportent la peine de mort et la confiscation ? Peut-on, dis-je, s'attendre de la part d'une corporation constitutionnelle à un reproche qui implique adhésion à cette doctrine, qu'il appartient à un commandant, un lieutenant et un simple soldat de décider où s'arrête l'interprétation permise de la Pragmatique Sanction, et où commence la haute trahison ? » Et il termine par ces mots où vibrent à l'avance les paroles des adresses de Deák : « Onze ans durant, au lieu du droit, a régné dans ce pays la force : un seul d'entre nous croit-il que la nation ait aujourd'hui moins de droits, parce que ses droits ont été méconnus pendant onze ans ? Les seuls droits qui puissent être tenus pour périmés, ce sont ceux auxquels la nation renonce elle-même [1]. »

La menace n'avait donc pas réussi plus que l'indulgence à ramener l'ordre en Hongrie, à mettre fin à une dangereuse anarchie. Vay, aux premières nouvelles de l'insuccès du rescrit, avait convoqué les comtes suprêmes à une conférence : elle se tint à Pest le 14 février, sans résultats. Mais peu importait ; l'insuccès du rescrit avait déterminé le changement décisif dans l'esprit de l'empereur, donné la victoire à la bureaucratie centraliste. Lorsque les premières représentations des comitats arrivèrent à Vienne, Vay, pressé de questions par ses collègues sur ce qu'il allait faire, répondit : « Attendre ce que diront les autres. — Le terrain est à nous, » s'écria alors le baron de Lichtenfels, l'ancien professeur de droit de l'empereur et l'un des chefs de l'école centraliste [2]. Les ministres et les fonctionnaires allemands ont en effet partie gagnée. « Les intrigues que les bureaucrates d'ici ourdissent contre nous deviennent insupportables, » écrit Szögyény à Vay, le 26 janvier ; « si tu étais ici, je te proposerais d'aller nous plaindre à Sa Majesté » ; et, deux jours plus tard : « Schmerling traite d'illusion l'idée qu'après les manifestations qui se produisent chaque jour il puisse encore être question d'entente et de solution pacifique. Pour eux, la Hongrie est déjà en insurrection, et il faut la

1. Lederer, *Andrássy*, I, 115-21.
2. Rogge, II, 100.

Digitized by Google

considérer comme un ennemi [1]. » L'empereur a encore confiance dans la chancellerie ; mais il est très irrité contre la lieutenance « qu'il a taxée, dans les termes les plus sévères, d'incapacité et de lâcheté. Il m'a fait remarquer combien il lui faut prendre sur lui pour tolérer sans rien dire les insanités et les insolences qui se débitent à Pest [2]. » Comment admettrait-il dans ces conditions l'idée qu'essaie de lui suggérer Szögyény, « qu'il ne serait pas impossible d'accepter les lois de 1848, si on donnait des garanties sur la manière dont elles seraient appliquées. Mais l'empereur n'a pas confiance dans ces garanties, et ne veut plus même entendre parler de ces lois [3] ». Le 4 février, le ministère, qui, depuis la chute de Bach, n'avait guère eu qu'une organisation provisoire, avait été constitué définitivement. L'archiduc Rénier, cousin de l'empereur. qui avait dirigé les séances du Reichsrath renforcé, était devenu président du conseil ; Schmerling, ministre d'État, gardait la haute direction des affaires politiques ; Lasser, ministre de l'administration, le déchargeait de la besogne pratique de tous les jours. L'archiduc, Lasser, le nouveau ministre de la justice Pratobevera, ami personnel de Schmerling, renforçaient l'élément centraliste et l'influence du ministre d'État. La Patente, œuvre de Perthaler et de Schmerling, était assidûment discutée dans le conseil ; les journaux officieux en faisaient connaître d'avance au public les traits essentiels. Dessewffy, l'éternelle Cassandre, écrivait à Vay, pour le supplier d'employer tous ses efforts à ce que le nouveau Reichsrath ne s'appliquât qu'à la Cisleithanie, à ce que, pour les affaires communes, on s'en tînt aux idées du Diplôme : cent membres, moitié Cisleithans, moitié Hongrois, avec la faculté pour le Parlement hongrois de fixer lui-même le mode de nomination de ses délégués. L'empereur s'enthousiasmait pour les idées de Schmerling ; il voyait la situation extérieure dangereuse, incertaine, et d'autant plus grande la nécessité d'une rapide consolidation intérieure. « La pacification de la Hongrie se fera », disait Apponyi, « si on nous en laisse le temps », et, l'empereur interrompant : « Oui — si l'on savait que Louis-Napoléon nous en laisse le temps [4]. » Ce fut dans ces dispositions qu'il signa la Patente du 26 février. Il était impossible de tarder quelques jours de plus, car on serait retombé dans le mois de la Révolution, le mois de mars.

1. *Emléklapok*, 379.
2. *Ib.*, 381.
3. *Emléklapok*, 380.
4. *Emléklapok*, 388-9.

Digitized by Google

Vay n'avait pas voulu signer la Patente. Le journal officiel expliqua l'absence de son nom par un voyage pour affaires de service et raisons de santé [1]. L'empereur et les ministres lui demandèrent après coup sa signature ; il la refusa : « Les lois hongroises ne permettent pas au chancelier aulique hongrois de signer une Patente [2]. » Szécsen avait hésité ; il s'était opposé aux nouvelles idées de Schmerling, mais il signa pour permettre à Vay de ne pas le faire et de garder cependant son portefeuille. « Ma carrière est finie », dit-il, « mais que Vay ne signe pas, on peut avoir encore besoin de lui [3]. » Il ne voulait considérer la Patente que comme une nouvelle base de négociations, une proposition faite à la Hongrie. Mais il ne dépendait pas de lui que l'exécution n'en fût remise à des ministres pour qui elle était un fait accompli, et qui ne voulaient plus discuter, mais appliquer leur théorie, profiter de leur victoire chèrement disputée.

II

La législation constitutionnelle publiée le 26 février 1861 comprend trois actes ou catégories d'actes : la Patente proprement dite, — la loi fondamentale sur la représentation de l'Empire, — les statuts provinciaux avec les lois électorales qui y sont annexées. Le tout forme un ensemble indivisible ; la Patente n'a de sens que complétée par la loi sur la représentation de l'Empire ; celle-ci ne signifie rien, ou presque rien, sans les statuts et les lois électorales provinciales. Cet ensemble a reçu dans l'usage le nom de Constitution de février ; on le désigne aussi souvent, par un abus des mots, comme la Patente de février.

La Patente proprement dite est le plus solennel de ces actes, mais le moins important. Elle présente les lois nouvelles comme les conséquences naturelles du Diplôme. Pour que les droits qu'il confère au Reichsrath et aux Diètes puissent être exercés, il est nécessaire de fixer définitivement la forme de la collaboration de ces corps à la législation. C'est cette forme que fixent, pour le Reichsrath, la loi organique sur la représentation de l'Empire, pour les Diètes cisleithanes — la question étant résolue déjà pour les pays hongrois par les actes du 20 octobre — les statuts pro-

1. *Der ung. Verfassungsstreit*, 76, note.
2. *Emléklapok*, 390.
3. Thallóczy, *Szécsen*, 151-3.

Digitized by Google

vinciaux inspirés de l'idée « de développer et de transformer selon les conditions et les besoins du présent les droits et libertés des féaux États de ces royaumes et pays, et de les mettre en harmonie avec les intérêts de la monarchie ». Chacun d'eux a, pour sa province, la valeur d'une loi fondamentale ; et de même, pour la monarchie, la loi sur la représentation de l'Empire. L'empereur s'oblige et astreint tous ses successeurs à observer inviolablement « tout cet ensemble de lois fondamentales comme la Constitution de l'Empire ».

La loi organique du Reichsrath définit d'abord la fonction de cette assemblée : « La mission du Reichsrath est de représenter l'Empire [1] ». — Elle détermine ensuite sa composition. Il comprend deux Chambres. Dans la première, ou Chambre des seigneurs, siègent des membres nés : les princes majeurs de la famille impériale, les archevêques, les évêques qui ont rang de prince ; — des membres héréditaires : les chefs majeurs des familles nobles distinguées par l'étendue de leur propriété foncière auxquels l'empereur conférera cette dignité ; — des membres à vie : « les hommes distingués qui se sont signalés par les services rendus à l'État, à l'Église, à la science ou à l'art, » que l'empereur désignera. La seconde Chambre est élective ; ses 343 membres sont répartis entre les divers pays de la monarchie selon une proportion immuable, que la loi organique fixe une fois pour toutes [2]. Ils sont élus par les Diètes provinciales, non point en assemblée plénière et sur une seule liste, comme une délégation, mais par curies ou par groupes géographiques. L'empereur peut ordonner l'élection directe en dehors de la Diète par les électeurs de ces curies ou de ces groupes, si une Diète ne peut pas remplir sa fonction électorale. — La loi règle enfin les attributions et les droits du Reichsrath : composé de tous ses membres, constitué en Reichsrath plénier, il est compétent dans toutes les matières énumérées à l'article II du Diplôme ; réduit aux seuls membres autrichiens, à l'exclusion des Hongrois, il devient le Reichsrath étroit, compétent dans les matières énumérées à l'article III du Diplôme ; interprétant le Diplôme, la loi organique déclare que l'énumération de l'article III n'est pas

1. *St. G. G. über die Reichsvertretung*, § 1.

2. Pays hongrois : 120. Hongrie : 85 ; Croatie : 9 ; Transylvanie, 26. — Pays autrichiens : 203. Bohême : 54 ; Moravie : 22 ; Silésie : 6 ; Basse-Autriche : 18, Haute-Autriche : 10 ; Styrie : 13 ; Carniole : 6 ; Carinthie : 5 ; Salzbourg : 3 ; Tirol et Vorarlberg : 12 ; Istrie, Goritz et Gradisca, Trieste : 6 ; Dalmatie : 5 ; Galicie : 38 ; Bukovine : 5. — Royaume lombard-vénitien : 20.

Digitized by Google

limitative, et que toutes les affaires qui ne sont pas expressément attribuées par les statuts provinciaux aux Diètes relèvent du Reichsrath étroit. Le Reichsrath est convoqué tous les ans par l'empereur. Il a le droit d'initiative, ses séances sont publiques, toutes les lois qu'il vote doivent être soumises à la sanction impériale. Il vote le budget, mais tous les impôts et droits continuent d'être perçus suivant les lois existantes, jusqu'à ce qu'elles aient été modifiées par voie constitutionnelle. « Si, dans un moment où le Reichsrath n'est pas en session, il est nécessaire de prendre des mesures urgentes qui rentrent dans sa compétence, le ministère est tenu d'exposer à la première session suivante les raisons et les résultats de ces mesures.[1] » — Enfin la revision de la loi organique du Reichsrath ne peut être décidée que par une majorité des deux tiers de ses membres.

Les statuts provinciaux se ramènent tous, sauf quelques différences de détail, à un même type. Ils fixent d'abord la composition de la Diète provinciale ; ensuite ses attributions, dont la première énumérée est l'élection au Reichsrath. La compétence de la Diète est délibérative ou consultative. Délibérative, dans toutes les affaires provinciales, c'est-à-dire : agriculture, travaux publics payés par la province, assistance publique fournie par elle, budget provincial ; — dispositions d'exécution à prendre dans le cadre des lois d'Empire en matière d'administration communale, d'instruction, de cultes, de réquisitions militaires ; — législation sur toutes autres questions relatives à la prospérité et aux besoins du pays, et qui sont, par décision spéciale du Reichsrath, attribuées à la Diète. Consultative, dans toutes les questions sur lesquelles le gouvernement demande l'avis de la Diète à raison de leurs conséquences pour la province[2]. Les statuts se terminent par un règlement intérieur pour la Diète et son organe exécutif, la « commission du pays. »

A chaque statut est annexée une loi électorale provinciale ; toutes ces lois aussi sont faites sur le même modèle. Chaque Diète comprend une seule Chambre, où siègent, en dehors de quelques membres qui ont voix virile à raison de leurs fonctions, des députés de quatre curies[3] : grande propriété, « villes et localités indus-

1. *St. G. G. über die Reischvertretung*, § 13. C'est l'origine du fameux § 14, qui depuis six ans a remplacé toute la Constitution cisleithane.

2. Voir, pour cette énumération, dans le statut de Bohême, les § 18 et 19, reproduits le plus souvent avec les mêmes numéros dans les autres statuts.

3. Les statuts n'énumèrent que trois classes : grande propriété, villes et chambres de commerce, campagnes. Mais un usage bien établi fait qu'on distingue les chambres des villes ; de sorte qu'on arrive à quatre curies, et que la curie du suffrage universel, établie en 1896, s'appelle la cinquième.

Digitized by Google

trielles », chambres de commerce, campagnes[1]. A raison même de la division en curies, les circonscriptions électorales ne sont pas des unités territoriales : les petites villes sont groupées à quatre ou cinq, parfois assez éloignées les unes des autres, en une circonscription ; les villages environnants votent d'un autre côté, dans la catégorie des communes rurales. L'électorat appartient à tout sujet autrichien, majeur de vingt-quatre ans, jouissant de ses droits, qui réunit les conditions voulues pour être inscrit dans une curie ; l'éligibilité, aux mêmes conditions, à tout sujet autrichien majeur de trente ans. Le vote est personnel, sauf dans la curie de la grande propriété, où — comme la voix est attachée à la terre plus qu'à la personne — le vote par procureur est facultatif pour tous les électeurs, obligatoire pour les femmes et les militaires en activité de service. Les conditions pour faire partie d'une curie sont : dans la grande propriété, la possession d'une terre, en général noble, c'est-à-dire inscrite dans la matrice des fiefs de la province, et chargée d'un certain chiffre de contributions directes, variable suivant les provinces, et parfois même dans l'intérieur d'une province[2] ; — dans les chambres de commerce : la qualité de membre titulaire ou suppléant d'une de ces chambres ; — dans les villes et les campagnes, le cens ou la capacité. Le suffrage provincial, dans ces deux dernières classes, se fonde sur le suffrage municipal, lui-même extrêmement compliqué. En règle, sont électeurs les membres des deux premières classes d'électeurs municipaux, ou les citoyens inscrits dans les deux premiers tiers de la liste des contribuables de la commune, et, d'une façon générale, tous ceux qui paient dix florins[3] d'impôts directs ; de plus, sans condition de cens, les capacités : ecclésiastiques, docteurs des Universités, professeurs et diplômés de toutes les écoles supérieures. L'élection est directe dans les collèges urbains, indirecte dans les collèges ruraux, où les députés sont nommés par des électeurs secondaires, élus eux-mêmes à raison de un par cinq cents habitants ou fraction de cinq cents.

Ces dispositions sur le droit électoral, en particulier l'organi-

1. Dans une province, la Dalmatie, la grande propriété est remplacée par les plus hauts imposés ; dans une autre, le Vorarlberg, la Diète ne comprend, avec une voix virile, que des députés des villes, chambres de commerce et campagnes.

2. Loi élect. de la Dalmatie, § 9 : les plus hauts imposés paient, dans les cercles de Zara, Spalato, Raguse, au moins 100, dans le cercle de Cattaro au moins 50 fl. d'impôts directs.

3. Le florin autrichien, démonétisé depuis la réforme de 1892, valait 2 fr. 50 nominal, 2.10 environ au cours du change.

Digitized by Google

sation des curies, sont, on le voit du premier regard, la pierre angulaire de tout le système de Schmerling. La combinaison du corps électoral donne leur caractère aux Diètes provinciales. Les Diètes nomment, elles aussi suivant des curies et des groupes, les membres du Reichsrath, de la « représentation de l'Empire ». La division en curies, les conditions exigées pour faire partie de chacune d'elles, le nombre de représentants attribués à chacune, la valeur de chaque voix d'électeur dans chaque curie, la répartition des sièges de députés au Reichsrath entre les diverses provinces, sont évidemment les points essentiels de la nouvelle organisation. Avant de les soumettre à un examen de détail, il faut rappeler sommairement les principes invoqués par le nouveau régime électoral, et mettre en regard les buts réels qu'il poursuivait, comparer son masque à son visage.

L'objet proclamé de la législation électorale de Schmerling, c'est d'assurer dans la monarchie aux divers intérêts une représentation proportionnée à leur importance. Pour l'atteindre, elle reprend les trois règles que le Diplôme avait posées pour déterminer la représentation au Reichsrath des diverses provinces. La part d'influence de chaque province dans le Parlement central, celle de chaque classe ou groupe d'électeurs dans chaque province est proportionnée à l'étendue des provinces ou des circonscriptions, à leur population et au chiffre des impôts payés par la province, le groupe ou la curie. Selon les cas, les trois principes sont appliqués simultanément, ou deux, ou même un seul. — Le but réel, c'est, sous prétexte de ne pas remettre tout le pouvoir au nombre brut, d'établir en Autriche un système d'apparence constitutionnelle, qui recouvre simplement, en la laissant subsister intacte, la toute-puissance de la bureaucratie, du gouvernement et de la cour. Les principes ne sont invoqués que pour masquer les combinaisons qui doivent donner une majorité docile : sans cette majorité, tout le système s'écroule ; et cette majorité ne peut être qu'allemande, car la bourgeoisie allemande est la seule classe où le ministère puisse compter trouver un appui sûr pour sa politique. Faire une majorité allemande artificielle, c'est le but du système électoral de Schmerling.

Pour en comprendre l'agencement, il faut prendre un exemple : on n'en peut choisir un meilleur que celui de la Bohême. Nulle part ne percent plus ouvertement, sous le vernis des principes, les combinaisons de la politique ; nulle part les protestations n'ont été plus vives ; nulle part le mal fait par le système n'a été plus

Digitized by Google

grand, puisque c'est en réalité la discorde des Tchèques et des Allemands, envenimée et perpétuée par l'injustice de la loi électorale, qui a fait et qui fait encore la force de la Hongrie vis-à-vis de l'Autriche, et qui paralyse la vie constitutionnelle en Cisleithanie. C'est en Bohême, d'ailleurs, qu'est la clef de voûte de tout l'édifice; c'est la députation de la Bohême qui, dans le système de Schmerling, fait la majorité au Reichsrath, et toute la loi électorale est combinée pour que la députation de la Bohême soit favorable au gouvernement.

La Diète de Bohême se compose de 241 membres. 5 sont des « virilistes », c'est-à-dire membres de droit : l'archevêque de Prague, les trois évêques de Bohême, le recteur de l'Université, qui est Allemand[1]. 70 représentent la grande propriété, elle-même divisée en deux collèges : les fidéicommissaires, qui ont 16 députés, et les allodiaux, qui en ont 54. 15 députés sont élus par les chambres de commerce, 72 par les villes, 79 par les campagnes. Les trois curies se partagent donc à peu près également les mandats. Si on ajoute, comme on doit le faire, ceux des chambres de commerce à ceux des villes, la curie urbaine a un léger avantage sur les deux autres. Comme, en 1861, la population rurale était encore en grande majorité sur la population urbaine, cette apparente égalité est la première des inégalités et des injustices. — La première seulement. La curie des villes a, en moyenne, un député pour 11.666 habitants; celle des campagnes, un pour 49.081 ; le campagnard a donc quatre fois moins de droits que le citadin. Mais si le citadin ou le campagnard est Tchèque, il a aussi moins de droits que s'il est Allemand. Dans les circonscriptions électorales allemandes, un député représente en moyenne 10.315 habitants dans les villes, 40.861 dans les campagnes; dans les circonscriptions tchèques, 12.020 et 53.204. Les chiffres extrêmes qui forment ces moyennes ne sont atteints en minimum que par des circonscriptions allemandes, en maximum que par des circonscriptions tchèques. Est-ce parce qu'un « principe » veut que la loi électorale tienne compte, à côté de la population, du chiffre des contributions? Palacký s'est astreint à faire les calculs longs et compliqués qui sont nécessaires pour répondre avec précision à cette question. La moyenne par personne des impôts directs payés en Bohême est de 3 fl. 54. Elle s'élève dans les arrondissements tchèques à 3.58 ; elle se tient dans les arrondissements

1. L'Université de Prague n'a été partagée en deux, allemande et tchèque, qu'en 1881.

Digitized by Google

mixtes, tchèques-allemands, à 3.40 ; elle tombe dans les arrondissements allemands à 2.72. Les extrêmes sont de nouveau en faveur des Allemands et au détriment des Tchèques. Si l'on compare la capitale du pays et la métropole allemande, Prague a une moyenne de 7 fl. 99, Reichenberg de 4 fl. 47. Or Prague, plus étendue, plus peuplée, plus riche, a, pour 145.000 habitants, dix députés, et Reichenberg, pour 19.000, 3 ; si elles étaient mesurées à la même mesure, c'est plus de 20 députés qui reviendraient à Prague. Les beautés de la « géométrie électorale » — c'est le nom consacré pour cette ingénieuse combinaison des circonscriptions — ne sont pas encore épuisées. Car les dix députés de Prague sont répartis deux par deux entre les cinq quartiers de la ville ; or ceux-ci sont assez différents d'étendue, de population, de caractère économique et social, pour que, dans l'un, un député représente 54 électeurs, 2.800 habitants et 4.850 florins d'impôts directs, et dans un autre 885 électeurs, 32.416 habitants et 131.579 florins. Inutile de dire que le premier est un quartier allemand, peuplé de fonctionnaires ou de gens sûrs, et l'autre un quartier tchèque [1].

Les procédés employés dans les deux autres curies ne sont pas différents. Les chambres de commerce étaient sûres d'avance; n'avaient-elles pas, les premières, réclamé l'établissement dans la monarchie d'un régime constitutionnel ? L'essor économique des Tchèques était encore trop récent pour avoir pu doter la nation d'une élite industrielle et commerciale capable de rivaliser avec le capital allemand. La grande propriété était plus douteuse. La Bohême compte, en grand nombre, des familles aristocratiques riches, indépendantes et fières de l'être, animées contre la bureaucratie d'une haine violente, dangereuses ainsi pour le système. On isole les plus hautes et les plus riches du reste de la curie, on les parque dans le groupe des fidéicommissaires. Dans l'autre, celui des allodiaux, trois fois et demi plus doté de mandats, figurent, pour une très large part, de petits grands propriétaires, qui atteignent juste le minimum d'impôt exigé (250 florins en Bohême), et qui, sans indépendance politique, souvent sans indépendance financière, parce que leurs biens sont grevés d'hypothèques, sont des marionnettes dans la main du gouvernement et de ses agents, soutenus par leurs créancières, les banques allemandes. L'État et les corporations exercent par procureur le droit de vote pour les biens qu'ils possèdent dans la curie de la grande propriété ; mais

1. Pour tout cet exposé de la loi électorale en Bohême, voir surtout Palacký, discours à la Diète, 29 janv. 1863 (*Spisy z oboru politiky*, n° 27 B).

Digitized by Google

les villes, dans les mêmes conditions, sont exclues de ce droit, parce que l'intérêt du système l'exige. Dans les deux collèges de la curie, le vote a lieu au scrutin de liste ; tous les grands propriétaires sont contraints de se rendre à Prague pour voter. Que la longueur du voyage et le dérangement soient de nature à décourager plus d'un opposant, c'est trop clair. Il peut remettre son pouvoir ; mais chaque électeur ne peut être porteur que d'une procuration, ce qui complique encore les choses. Dans le collège allodial, le gros des petits électeurs décide ainsi, sous les yeux du gouverneur, par quelques voix, par une voix au besoin en faveur du ministère ; et la majorité dans la grande propriété fait la majorité à la Diète [1].

Lorsque les Tchèques, parvenus en 1879 au cœur de la place si bien fortifiée par Schmerling, entreprirent de réviser au moins les plus injustes des dispositions de la loi électorale, ils s'attaquèrent d'abord à celles qui régissent la grande propriété. Il était de leur intérêt, à ce moment, de modifier le régime établi en 1873 pour l'élection directe au Reichsrath des députés de la grande propriété, d'abolir le scrutin de liste unique pour toute la curie, de séparer le collège fidéicommissaire du collège allodial, de diviser celui-ci en circonscriptions électorales. Schmerling, à la Chambre des seigneurs, fut chargé par la minorité allemande de défendre son œuvre. Il soutint qu'en Bohême il fallait que la grande propriété formât un seul collège. L'aristocratie de Bohême, dans la Diète d'avant 1848, avait montré de l'indépendance politique, du courage ; elle était à la hauteur de sa situation ; on devait admettre en 1861 que, sous une véritable Constitution, elle garderait ses qualités et en ferait profiter toute l'Autriche. Son privilège politique ne se justifie que si elle reste une : découpez-la, et l'on vous dira vite qu'il n'y a pas de raison de maintenir au collège de la grande propriété réuni à Eger ou à Budweis un droit spécial ; il se confondra avec la curie des villes. On objecte l'exemple d'autres provinces, celui de la Galicie, où la grande propriété forme des circonscriptions électorales ; mais la situation est différente. En Bohême, les classes moyennes sont riches et puissantes ; elles absorberaient la grande propriété, si on ne la protégeait en l'en-

1. La limite du cens dans la grande propriété aurait été primitivement fixée à 1000 florins. C'est en voyant apparaître, dans ces conditions, le danger d'une députation fédéraliste, au moins dans la grande propriété fidéicommissaire, que, sur l'ordre du gouvernement, le chiffre aurait été ramené à 250. Srb, *Polit. dějiny*, I, 6.

Digitized by Google

fermant dans une île ; en Galicie, elles n'existent pas ; la noblesse n'a point besoin de protection pour conserver son importance ; la preuve en est que même les villes et les campagnes nomment aujourd'hui, en majorité, pour leurs députés des gentilhommes polonais [1]. — Schmerling a toujours été habile à invoquer des principes pour défendre des intérêts. La grande propriété que favorise sa loi électorale en Bohême, ce n'est pas la grande propriété historique, héritière des traditions qu'il évoque ; c'est la grande propriété moyenne, plus moderne d'origines et plus dépendante d'esprit. Il n'aurait eu que faire de trop d'indépendance. En Galicie, la division de la grande propriété en circonscriptions électorales devait servir à affaiblir l'aristocratie polonaise, et à procurer peut-être, par le hasard des scrutins, quelques sièges au gouvernement. En Bohême, au contraire, la grande propriété était groupée, pour qu'un tiers des mandats à la Diète dépendît d'une majorité de quelques voix, et qu'il fût facile au ministère, par tous les moyens de corruption, de s'assurer ces voix.

La procédure électorale est toute combinée pour augmenter encore son influence. Dans la grande propriété, c'est le gouverneur qui arrête les listes électorales et statue sur les demandes d'inscription et de radiation. La complexité des règles du suffrage, l'incertitude qui souvent règne soit sur la qualité féodale d'un domaine, soit sur les titres de ses copropriétaires, soit encore sur le chiffre exact d'impôts payés, fournit matière à de nombreuses chicanes, qui naturellement ne sont pas suscitées aux amis du ministère [2]. Dans les villes et les campagnes, la difficulté est d'abord de se retrouver dans la confusion des listes municipales ; ensuite, de dresser une liste générale pour les quatre ou cinq villes, souvent isolées les unes des autres, qui nomment ensemble un député. Les capitaines de cercle disposent, grâce à ces difficultés, d'une influence considérable. L'obligation de la publicité des listes peut être pratiquement éludée [3]. Dans les campagnes, où le vote est indirect, les électeurs secondaires, en petit nombre, sont souvent faciles à manipuler et à retourner, et ils votent publiquement ; jusqu'au dernier moment, jusque devant l'urne,

1. Chambre des Seigneurs, 24 mai 1882.

2. La démonstration la plus éclatante des imperfections — voulues — de ce système a été donnée par les élections bohêmes de 1872. Denis, *o. c.*, II, 538-42. (Helfert), *Ausgleich u. Verfassungstreue*, 103-27.

3. A preuve, les procédés employés à Vienne, aux dernières élections à la Diète, pour assurer une majorité au parti de M. Lueger.

Digitized by Google

un bureau partial peut confisquer le droit de vote d'un électeur adverse, si on n'a pas déjà pris la précaution d'oublier de lui envoyer sa carte. Les règlements électoraux sont ainsi pleins de pièges, et, maniés par une administration habile et bien stylée, ils offrent au gouvernement quantité de ressources supplémentaires pour se donner la majorité qu'il désire [1].

La Diète de Bohême ainsi composée députe au Reichsrath 54 représentants, qui sont élus dans la forme fixée par la loi. La grande propriété, avec les virilistes, en nomme, sur une liste, en un seul collège, — féodaux et allodiaux réunis, pour submerger les premiers, — 15. Les chambres de commerce, dans les mêmes conditions, 4. Les députés des villes et des campagnes, au contraire, sont divisés en groupes territoriaux — 12 pour les villes, 11 pour les campagnes — dont chacun élit un ou plusieurs députés. La « géométrie électorale » trouve là une nouvelle occasion de s'exercer, pour noyer les représentants tchèques dans des groupes allemands. La plupart de ces groupes ne comprennent que trois membres, qui sont obligés d'élire l'un d'eux ; et cet éparpillement n'est pas de nature à nuire à l'influence du gouvernement. La répartition des mandats de députés au Reichsrath, leur attribution aux curies et aux groupes présentent les mêmes injustices que la distribution des sièges à la Diète. Les chambres de commerce, qui comptent en tout 15 députés à la Diète, ont 4 représentants au Reichsrath : pour ses 10 députés, la ville de Prague n'en a qu'un. — A quoi bon multiplier ces chiffres ? L'esprit du système apparaît avec trop d'évidence ; il est d'ailleurs avoué avec une candide sincérité par un des collaborateurs et des admirateurs de Schmerling : « On avait trouvé, » dit Hasner [2], une forme grâce à laquelle la curie des villes, en majorité allemande, et la curie des campagnes, en majorité tchèque, se faisaient à peu près équilibre, pendant que la curie de la grande propriété avait pour mission d'être entre les deux un intermédiaire impartial. » Mais Hasner ne dit pas que de ces deux curies, qui se faisaient à peu près équilibre, l'une, celle des campagnes, comprenait plus des deux tiers de la population ;

1. La loi électorale de Bohême, analysée ici, est une des plus simples. D'autres contiennent de vraies curiosités. En Silésie et en Bukovine, le premier collège de la grande propriété (quatre princes d'un côté, onze ecclésiastiques de l'autre) vote par correspondance. En Tirol, les onze grands propriétaires ecclésiastiques forment quatre collèges électoraux : le député est nécessairement un des trois électeurs, et dans le dernier un des deux. — Le vote dans ces divers collèges se fait par lettre missive au gouverneur.

2. *Denkwürdigkeiten*, 64.

Digitized by Google

et il n'ajoute pas que l'impartialité des grands propriétaires n'excluait pas, mais au contraire signifiait une parfaite docilité aux désirs du gouvernement, centraliste et allemand. — L'exemple de la Bohême est le plus frappant de tous, mais il n'est qu'un exemple. En Dalmatie, grâce au mécanisme des curies, le dixième italien de la population a 21 députés, et les neuf dixièmes slaves, parqués dans la quatrième, n'en ont que 20 : non pas que Schmerling et ses aides aient une sympathie particulière pour les Italiens, mais parce qu'il leur faut empêcher que la Diète de Dalmatie n'ait une majorité slave qui se prononce pour la restauration du royaume tri-unitaire, Croatie-Slavonie-Dalmatie. — Hasner louait le système de Schmerling d'être merveilleusement approprié à la nature de l'Autriche : l'Autriche est l'État qui peut le moins « passer sous les fourches caudines du nombre brutal ; car il créerait des majorités nationales dont la force serait sans aucune proportion avec leur qualité, et qui condamneraient des peuples entiers à une impuissance désespérée [1]. » Pour préserver de ce sort les minorités, y réduire les majorités, donner à la « qualité » — et qui donc en est le juge impartial et désintéressé ? — une vertu suffisante pour transformer la minorité en majorité, c'est assurément un chef-d'œuvre de pratique électorale ; c'est le triomphe du système de Schmerling.

L'arrangement du Reichsrath vaut celui des Diètes. Centraliste, Schmerling aurait été logique, en instituant des élections directes. Mais le Diplôme avait fait du Reichsrath une délégation des Diètes; abroger une loi aussi solennelle quatre mois à peine après sa publication, n'était pas possible — et n'eût pas été utile, car, au prix d'un sacrifice de principe, Schmerling et ses aides se trouvaient bien plus à l'aise, avec l'élection par les Diètes, pour réaliser leurs combinaisons. Avec le suffrage direct, ils n'auraient pas pu calculer aussi habilement les conditions de l'électorat en vue de s'assurer la majorité ; ils n'auraient pas pu sans scandale faire aux nationalités un traitement aussi différentiel. favoriser en Bohême les Allemands contre les Tchèques, et en Galicie contre les Polonais les Ruthènes. Ils auraient eu un Parlement moins docile; car les députés, issus d'un « quadruple filtrage » [2], sont isolés de la population, et ainsi sans force contre le gouvernement et ses représentants. Le principe de l'élection par les Diètes est une concession beaucoup plus apparente que réelle au fédéralisme. Si

1. *Denkwürdigkeiten*, *l. c.*
2. Rechbauer, *Neue Gesetzgebung*, I, 131-2.

Digitized by Google

la Diète de Bohême avait élu en un collège, sur une liste, dans un scrutin, ses 54 députés — comme aujourd'hui le Parlement hongrois élit sa Délégation pour les affaires communes — oui, ç'aurait été une véritable Délégation, représentant le pays dans son ensemble, exprimant la volonté de la majorité. Mais l'élection fractionnée entre les curies, et dans les curies mêmes entre les groupes, a un tout autre caractère. La Diète ici, en réalité, ne fonctionne plus comme la représentation du pays ; elle se divise en une quantité de petits collèges électoraux secondaires, sans unité, sans lien entre eux, astreints chacun à nommer un ou plusieurs de ses membres, c'est-à-dire limités dans leur choix, empêchés de faire, par l'élection d'un représentant étranger au groupe, à la curie, ou à la Diète, aucune manifestation politique ou nationale. L'article 7 de la loi organique du Reichsrath met en vive lumière la nature de ce droit électoral des Diètes. « L'empereur », dit son dernier alinéa, « se réserve le droit d'ordonner l'élection, sans intermédiaire par les territoires, villes et corporations [1], s'il se produit des situations exceptionnelles qui empêchent une Diète d'élire sa députation au Reichsrath. » L'élection par les Diètes n'est donc pas un principe, mais un expédient ; pas un droit, mais une charge. En accomplissant leur fonction électorale, elles n'exercent pas un droit propre de leur province, elles sont des organes de l'Empire. L'élection par la Diète est la règle générale, parce qu'elle présente les avantages d'une élection indirecte et évite les consultations fréquentes et répétées du corps électoral. Mais, dans le vague du texte législatif, toutes les exceptions sont permises, et, dès que le gouvernement y trouvera son intérêt, il écartera les Diètes et recourra aux élections directes. La réforme de 1873, qui a fait de celles-ci la règle absolue, n'a donc pas, en réalité, l'importance fondamentale qu'on lui attribue souvent ; elle n'a pas modifié la structure constitutionnelle de l'Autriche, mais simplement développé et généralisé l'idée qui était contenue en germe dans la loi organique de 1861 [2].

Pour la répartition des sièges de députés entre les provinces, c'est toujours la trinité des « principes » qui sert : étendue, population, impôts. Chacun des cercles — c'étaient les divisions territoriales créées par Bach et qu'on venait de supprimer — et chaque capitale a un représentant : c'est le principe de l'étendue. Si la population y dépasse 200.000 habitants, un député de plus par

1. C'est-à-dire les groupes et les curies.
2. Rieger, dans *Osvěta*, 1901, II, 773.

100.000 habitants : c'est le principe de la population. Enfin, dans les provinces qui font partie de la Confédération germanique, chaque unité territoriale reçoit un député de plus, à raison des impôts qu'elle paie : c'est le principe des contributions. « Si la répartition concordait dans tous les détails, avec les bases réelles adoptées, c'est, dit l'auteur qui expose ce système [1], ce que nous ne voulons pas rechercher ici. » Et pour cause. Poursuivie dans le détail, la recherche serait fastidieuse et vaine ; car le parti pris du système éclate partout. L'Autriche occidentale est sans conteste avantagée aux dépens des pays hongrois : leurs populations sont dans le rapport de 17 à 16, leur superficie, dans celui de 1 à 1,07 [2], la différence des impôts payés ne suffirait pas à expliquer pourquoi l'Autriche a cinquante mandats presque de plus que la Hongrie. La Croatie a, en superficie, un peu moins du tiers de la Transylvanie en population, un peu moins de la moitié : elle a le tiers seulement du nombre des députés de la Transylvanie — sans doute parce qu'elle ne compte pas de Saxons. De même, la Hongrie, qui est, en superficie, à peu près le triple de la Transylvanie, en population à peu près le quadruple, et qui, comme richesse et impôts, lui est assurément de beaucoup supérieure, est représentée au Reichsrath trois fois seulement plus que ce pays privilégié. En Cisleithanie, il suffit de comparer la Bohême et la Galicie : avec une superficie inférieure des deux tiers, une population moins forte de 150.000 habitants, la Bohême a 16 députés de plus : ses contributions plus élevées lui seraient donc comptées comme 32.866 kilomètres carrés ou 2.181.300 habitants [3]. La réalité est qu'en Galicie le gouvernement n'avait pas grand chose à espérer, tandis que, par les combinaisons de la géométrie électorale provinciale, il était à peu près sûr de la Bohême. — Il est impossible, dit Brestel lors de la revision de 1867 — Brestel, un Allemand, un centraliste — de trouver dans la répartition des députés entre les pays un principe quelconque ; et après une discussion de chiffres serrée, il conclut : « Pas de motifs rationnels, le pur arbitraire [4]. » Fischhof, plus idéaliste, condamne ce système « immoral dans sa base, hypocrite dans son essence », et déclare que « jamais escamotage plus élégant et plus habile n'a fait passer les droits de la majorité dans les poches de la minorité [5] ».

1. Hugelmann, *Studien über die öst. Reichsvertretung*, 46.
2. Hain, *Statistik des öst. Kaiserstaats*, 136.
3. Toujours selon les chiffres de Hain, qui sont de 1850.
4. *Neue Gesetzgebung*, I, 145.
5. *Oest. u. die Bürgsch*, 176-174.

Digitized by Google

Issu d'un semblable système électoral, comment le Parlement autrichien serait-il une vraie force politique? Où puiserait-il une véritable puissance? Il n'a pas été créé pour cela. Il ne représente pas le peuple ou les peuples autrichiens, la nation ou les nations autrichiennes : il représente l'Empire; la loi le dit expressément, et ses paroles sont significatives. Elles font entendre, en effet, que le Reichsrath est moins appelé à exercer la part de pouvoir qui, dans l'État, revient aux sujets, qu'à incorporer l'unité autrichienne, à démontrer qu'elle existe malgré le doute et la malveillance. Un Parlement populaire n'aurait pu avoir qu'un nom : Assemblée d'Empire, Diète d'Empire, Reichstag. Ç'avait été le nom du Parlement de 1848 : et c'est pour cela précisément que la cour, toujours nerveuse aux souvenirs de la Révolution, n'avait pas toléré qu'il fût repris. Le texte primitif de la Patente et de la loi organique parlait du Reichstag : durant l'impression, la faute fut remarquée, la correction aussitôt faite et le Parlement d'Empire redevint un Conseil de l'Empire, le Reichstag un Reichsrath [1]. Au lieu d'être placé sous le vocable de l'assemblée populaire de 1848, il se rattachait ainsi au Conseil d'État absolutiste de 1850 à 1859, à l'assemblée des notables de 1860, à la délégation d'Empire du Diplôme, et ce présage du nom n'était pas trompeur.

Sur deux points essentiels, le Reichsrath de février est aussi parcimonieusement doté que celui d'octobre : ce sont les affaires étrangères et les affaires militaires. Il n'est pas question, par un seul mot, d'une action du Parlement sur la politique extérieure, même bornée à la ratification des traités qui imposent à l'État des charges matérielles. Il n'est pas question davantage du vote annuel du contingent : en matière militaire, la Patente reproduit simplement les dispositions vagues et générales du Diplôme. Il faut que la diplomatie et l'armée restent le domaine réservé, exclusif, de la dynastie et de la cour. Ces deux garanties cardinales des pouvoirs d'un Parlement — vote annuel du contingent, consentement annuel des impôts, — ces deux armes redoutables, que possédait l'ancienne Diète hongroise d'avant 1848, sont refusées au Parlement autrichien ; car la levée des impôts continue jusqu'à modification constitutionnelle des lois qui la régissent. Ce sont les deux traits les plus frappants qui attestent la faiblesse du Reichsrath, mais il y en a encore bien d'autres ; toutes les précautions sont prises pour empêcher qu'il ne puisse s'émanciper. Les ministres ont le droit d'être toujours entendus dans les discussions ; mais le droit

1. Rogge, II, 105-6.

Digitized by Google

corrélatif de la Chambre, le droit de contrôle sur les actes du gouvernement, n'a pas de garanties : d'interpellations, d'enquêtes, de résolutions, d'adresses, il n'est point question dans la loi organique. Les ministres ne sont pas responsables devant le Parlement, ou du moins leur responsabilité n'est point édictée formellement. L'article 13, enfin, leur donne, pour les cas où le Reichsrath les gêne, un pouvoir vraiment absolu. Le vague même et l'élasticité de ce texte leur permettent d'exercer seuls les plus essentielles attributions du Parlement, sans autre frein que l'obligation de lui faire connaître dans la session suivante les motifs et les résultats de leur action. Il suffit de comparer ce paragraphe avec l'article 87 de la Constitution de 1849, dont il dérive, et avec l'article 14 actuel, qui l'a remplacé en 1867, pour apprécier le libéralisme du régime de Schmerling [1]. La Chambre n'est même pas maîtresse de son règlement : il lui est donné par l'empereur ; elle ne choisit pas librement son bureau : président et vice-présidents sont nommés par l'empereur. De toutes parts, c'est la tutelle, les lisières ; les précautions sont bien prises pour empêcher cette Chambre, filtrée et émasculée, de s'émanciper pourtant, de chercher à jouer à la représentation du peuple.

1. Const. de 1849, art. 87 : « Lorsque le Parlement ou la Diète n'est pas en session, et que des mesures urgentes, non prévues par la loi, sont nécessaires, avec péril en la demeure, pour la monarchie ou pour un pays de la couronne, l'empereur a le droit de prendre, sous la responsabilité du ministère, les mesures nécessaires, qui ont provisoirement force de loi. Il est astreint à en faire connaître au Parlement ou à la Diète les motifs et les résultats. » Loi org. du Reichsrath, 1861, art. 13 : « Si, dans un moment où le Reichsrath n'est pas en session, il est nécessaire de prendre des mesures urgentes qui rentrent dans sa compétence, le ministère est tenu d'exposer à la première session suivante les raisons et les résultats de ces mesures. » — Loi du 21 déc. 1867, modifiant la loi fondamentale du 26 février 1861, sur la représentation de l'Empire, art. 14 : « Si, dans un moment où le Reichsrath n'est pas en session, apparaît la nécessité pressante de prendre des mesures pour lesquelles son consentement est d'après la Constitution nécessaire, ces mesures peuvent êtres prises sous la responsabilité du ministère tout entier, par ordonnance impériale, pourvu qu'elles n'aient point pour objet une modification des lois fondamentales de l'État, et qu'elles ne comportent ni charges durables pour le Trésor public, ni aliénation du domaine de l'État. Ces ordonnances ont provisoirement force de loi, si elles sont signées par tous les ministres et publiées avec renvoi exprès à la présente disposition de la loi fondamentale. — Elles perdent leur force de loi si le ministre omet de les soumettre à l'approbation du Parlement dès sa première réunion après leur promulgation, en les présentant d'abórd à la Chambre des Députés dans les quatre semaines de sa réunion, ou si elles n'obtiennent pas l'approbation d'une des deux Chambres du Reichsrath. — Elles doivent, sous la responsabilité du ministère entier, être retirées sitôt qu'elles ont perdu leur force de loi provisoire. »

Digitized by Google

Elle le peut d'autant moins qu'elle est serrée entre la Chambre des seigneurs et le Conseil d'État, l'une créée, l'autre ressuscité pour la maintenir dans le droit chemin. Le Diplôme ne prévoyait pas de Chambre haute ; en quoi. explique Perthaler, journaliste officieux, il a tort : la monarchie possède une aristocratie puissante et riche, qui peut légitimement réclamer à titre héréditaire des sièges au Parlement ; la Hongrie a une Table des magnats, et il serait inconcevable qu'une Diète, sur ce point, fut avantagée plus que le Parlement central [1]. En réalité, c'est une arme nouvelle pour le gouvernement : si la Chambre des députés est plus qu'à moitié dans sa main, la Chambre des seigneurs y est tout entière. L'empereur peut à tout moment créer de nouveaux pairs en nombre illimité ; aucune condition ne borne son choix. Le ministère qu'il soutient est donc, à chaque instant, à même de se faire dans cette assemblée la majorité qui peut lui être nécessaire. Ainsi il peut, sans aller jusqu'au refus de sanction, empêcher l'adoption par le Parlement de toute mesure qui lui déplaît ; il peut se décerner à lui-même, dans l'une au moins des deux Chambres, un vote de confiance, propre à contrebalancer l'effet de l'opposition de l'autre : il peut provoquer un conflit parlementaire dont il reste le bénéficiaire. Le Conseil d'État, traditionnel instrument de la politique bureaucratique et centraliste, disparu en 1848, restauré l'an d'après sous un autre nom, obligé en 1860 de céder ce nom — Reichsrath — à la représentation de l'Empire, reprend possession de son titre historique. Il succède à l'ancien Reichsrath permanent, il recueille ses membres, qui d'ailleurs ont souvent aussi siège à la Chambre des seigneurs. Il redevient ce que Marie-Thérèse l'avait fait, l'organe chargé d'assurer l'unité supérieure de législation et d'administration dans la monarchie, d'appuyer de toutes ses forces l'idée autrichienne. De plus, il tient en bride la Chambre « populaire ». Les députés ont le droit d'initiative : mais, pour le rendre inoffensif, les lois votées sur leurs propositions passent obligatoirement par le Conseil d'État avant d'être soumises à la sanction impériale. Entre ces deux tuteurs, la Chambre des seigneurs et le Conseil d'État, les députés font figure assez humiliée et assez effacée. Ils ont conscience de n'exercer pas un véritable droit, mais un privilège conféré par la grâce, par l'octroi ; et il y paraît à leur attitude.

Les faits typiques abondent, qui montrent comment, sur ce Parlement octroyé, pèse toujours le vice primitif de son origine,

1. *Wiener Zeitung*, 27 fév. 1861.

Digitized by Google

combien il est loin du fier principe hongrois que la couronne et le Parlement, représentant de la nation, sont deux pouvoirs coordonnés, et combien, au contraire il se sent subordonné, non pas seulement à l'empereur, mais à la cour, aux ministres, même à de moindres fonctionnaires. Un témoin oculaire dépeint l'impression de gêne, de froid, presque de honte ressentie à la première séance. A voir la moitié des sièges vides — ni les pays hongrois ni la Vénétie n'étaient représentés — on gelait déjà. C'est le ministre d'État, Schmerling, qui invite le bureau nommé à prendre place. La Chambre n'a pas à manifester sa souveraineté par la vérification des pouvoirs, celle-ci a déjà été faite par les Diètes. « Ainsi la constitution de la Chambre s'est passée d'une manière aussi bureaucratique que s'il s'était agi d'introduire et d'assermenter le personnel de fonctionnaires d'un office central de nouvelle création. Il manquait presque absolument à cet événement la dignité morale supérieure qui est l'expression naturelle d'une émotion intérieure solennelle, et le noble enthousiasme qui ne devrait pas être exclu d'une assemblée appelée à représenter dans un moment si important les intérêts et les droits des peuples de l'Autriche. » Pour achever le désenchantement, la première communication écrite du ministère à la Chambre est adressée « à la présidence impériale royale de la Chambre des Députés ». « Ces mots disent tout sur la situation que le ministère veut faire, à ses côtés, à ce Reichsrath [1]. » Au milieu des débats parlementaires, les procès-verbaux de la « représentation de l'Empire » notent dévotieusement les allées et venues des personnages de la cour dans leur loge, et de même les mouvements qui se produisent au banc des ministres [2]. Lorsque le bureau de la Chambre va, pour la première fois, se présenter à l'empereur, il doit attendre un certain temps dans la salle d'audience ; le président Hein demande à l'aide de camp de service la cause de ce retard, et celui-ci, après avoir pris les ordres, répond que le Parlement passera après les conseillers intimes. « C'était la stricte étiquette de cour, » dit Hasner, le premier vice-président, « et nous n'avions qu'à nous y plier [3]. »

1. Friedmann, *Zehn Jahre öst. Politik*, 253-4.

2. Voici deux mentions recueillies dans les procès-verbaux des premières séances : « La cour se retire. — S. A. I. l'archiduc Guillaume prend place dans la loge de la cour. »

3. En 1873, la députation envoyée à Vienne par la Chambre hongroise pour la représenter au mariage de l'archiduchesse Gisèle, fille de l'empereur et roi, se vit assigner des places de galerie, comme les officiers supérieurs. Elle refusa de les accepter et, dans la discussion qui eut lieu à ce sujet, non seulement un inter-

Digitized by Google

Mais Schmerling renchérit sur l'empereur ; Hasner, à sa première visite officielle au ministère d'État, fait antichambre une heure, parce que le ministre est en conférence avec un de ses fonctionnaires [1], et cette fois il s'en irrite. Si le représentant de la Chambre avait eu l'énergie voulue pour relever ce manque de tact, le Parlement tout entier qu'on humiliait en lui en eût profité. Mais les députés autrichiens n'étaient pas des Hongrois, et Hasner en particulier n'était pas un Eötvös [2]. Au lieu de regimber, ils s'effaçaient : ils grognaient, mais ne mordaient pas. Quoi d'étonnant que le public lui-même les mît au rang où ils se laissaient ravaler, et, au lieu de suivre avec attention et intérêt les débats du premier Parlement de toute l'Autriche, se moquât de la comédie qui se jouait « devant la porte des Écossais, au théâtre Schmerling [3] » ?

Comédie, en effet. Le mot a été dit dès lors, et il est très juste. Un système qui se dit constitutionnel et libéral, et qui réserve tout le pouvoir à la couronne, au ministère, à la bureaucratie ; qui, créant un Parlement autrichien, tend tout son effort à y faire apparaître l'Autriche non telle qu'elle est, mais tel qu'il a besoin qu'elle semble être, est-ce autre chose qu'une comédie ? Le constitutionnalisme de Schmerling est une comédie. Il n'est pas une fin, mais un moyen, non pas le moyen d'assurer le bien de l'État et des peuples, mais le moyen de maintenir sous un masque, sous un faux nom, un système qui, sous sa propre raison sociale, a fait définitivement banqueroute : le système de Bach. Dans Schmerling, tout est de Bach. Que l'on considère les idées dominantes ou l'exécution, partout on retrouve la trace du maître : jusque dans le

pellateur rappela que, dans un État constitutionnel, la présidence du Parlement est la première dignité après celle du roi, mais Deák, en des termes d'une modération qui ajoutait encore à leur ironie dédaigneuse, affirma que le roi n'avait pas donné des ordres semblables, que c'était le fait de subordonnés attachés à leurs vieilles formules, et que cela ne se renouvellerait pas. Kónyi, *Deák*, VI, 363.

1. Hasner, *Denkwürdigkeiten*, 67-8.

2. « Un jour que, dans une affaire spécialement hongroise, le baron Eötvös était venu voir Schmerling, celui-ci interpella le petit homme de haut en bas : « cher Eötvös ». Eötvös répliqua aussitôt « cher Schmerling, » et comme celui-ci, changeant de ton, dit alors « Votre Excellence », le Hongrois lui répondit : « Je ne suis pas plus Excellence que je ne suis votre cher Eötvös. » Rogge, II, 94.

3. On avait édifié en hâte, pour la Chambre des Députés, une construction provisoire qui ne comprenait d'ailleurs qu'une salle des séances. C'est le théâtre Schmerling. Les commissions se réunissaient « parmi les armures et les trophées » à l'arsenal de la garde bourgeoise. La Chambre des seigneurs recevait l'hospitalité des États de la Basse-Autriche, dont avait joui aussi le Reichsrath renforcé. Il en fut ainsi durant toute l'ère de Schmerling. Kolmer, *Parl. u. Verf.*, I, 60.

Digitized by Google

détail, jusque dans les chiffres, la coïncidence est frappante. « Absolutiste de nature », dit de Schmerling un écrivain qui est un adversaire, mais qui l'a bien jugé [1], « il est cependant profondément convaincu que l'absolutisme déclaré est devenu intenable et ne peut plus se passer des formes constitutionnelles. » C'est le secret de son système, et c'est pour cela que dans le nouveau régime persistent tant de traits de l'ancien.

Leur conception fondamentale de l'Autriche est la même. Pour tous les deux, l'unité de l'Empire est le fait primordial : les divers pays ne sont pas des composantes, mais des parties, des divisions de la monarchie ; ils ne lui cèdent pas une part de leurs droits propres, ils reçoivent d'elle au contraire une part des siens. Comparez le Reichsrath du Diplôme et celui de la Patente. Le Reichsrath du Diplôme est un organe à fonctionnement rare, espacé : la plus grande partie des attributions législatives est exercée par les Diètes. La Patente, au contraire, fait du Reichsrath un organe permanent, sous ses formes alternantes de plénier et d'étroit. Le même corps incarne l'idée de l'unité autrichiennne, qu'elle s'étende à toute la monarchie ou que par moments elle rende à la Hongrie un peu d'autonomie ; et cet arrangement même d'un Reichsrath à coulisses atteste l'importance toute particulière donnée à cette unité. — La conception des rapports entre la Hongrie et l'Autriche est la même chez Bach et chez Schmerling. Que Bach, pour des raisons de commodité administrative, morcelle le territoire de la Hongrie, supprime ses divisions historiques, abolisse ses droits traditionnels, ou que Schmerling, pour achever son œuvre constitutionnelle, octroie à la Hongrie sa part de représentation dans le Parlement autrichien, sans tenir les promesses du Diplôme et négocier sur ce point avec la Diète, la traite ainsi *ad normam aliarum provinciarum*, sans égard à son passé et à ses lois les moins contestées, c'est, dans l'un et l'autre cas, la théorie de la forfaiture qui dicte leur conduite. — L'analogie va plus loin dans le détail. Entre les premiers statuts provinciaux élaborés par Bach en 1850 et les statuts de Schmerling, la ressemblance est étonnante. Bach a déjà eu l'idée des curies : il établit trois classes, plus hauts imposés, villes et campagnes. Schmerling a seulement perfectionné cette organisation, en doublant les villes des chambres de commerce, et surtout en substituant aux plus hauts imposés les grands propriétaires, plus malléables et plus sûrs. La Diète bohême de Bach aurait compris 220 membres ; celle

1. Kecskeméthy, *Ein Jahr*, 69.

Digitized by Google

de Schmerling en compte 241 ; et cette augmentation du nombre des mandats n'a servi qu'à assurer plus certainement la majorité artificielle des Allemands. Les 220 députés de Bach sont élus, 70 par les gros contribuables, 71 par les villes, 79 par les campagnes. Schmerling copie presque ces chiffres : 70 grands propriétaires, 72 députés des villes, 79 des campagnes : il y ajoute les cinq virilistes et les quinze représentants des chambres de commerce. En Moravie, de même, Bach avait fixé 30, 32, 30 : Schmerling arrête 30, 37, 31 ; le seul changement notable réside donc ici encore dans le renforcement de l'élément urbain [1]. — S'il y a une différence de libéralisme, c'est à l'avantage de Bach. Il donnait aux Diètes le droit d'élire leur bureau, une session annuelle de six semaines, un mandat de quatre ans : Schmerling réserve la nomination des présidents à l'empereur, passe sous silence la périodicité des sessions, étend le mandat à six ans [2]. — Il est vrai que les Diètes de Bach sont restées sur le papier, tandis que celles de Schmerling ont vraiment existé ; mais les peuples autrichiens ont-ils bien lieu de s'en féliciter?

Ces analogies profondes s'expliquent tout naturellement, parce que Bach et Schmerling sont partis des mêmes principes de gouvernement. Bach — le Bach de la première manière, le constitutionnel doctrinaire qu'il est resté jusqu'en 1851 — et Schmerling sont des centralistes et des bureaucrates ; ils sont aussi — et c'est le trait le plus curieux et le plus important ici — des prisonniers de l'illusion libérale. Ils ont cru tous deux pouvoir, par les idées libérales plus ou moins sincèrement appliquées, venir à bout des idées nationales. Ils ne peuvent pas supprimer la diversité nationale, mais ils peuvent dans une large mesure l'empêcher d'exercer son influence sur la vie publique. Le système des groupes et des curies avantage considérablement les Allemands — non pas par des raisons de sentiment allemand, mais par des raisons d'État autrichien. La conception même de la représentation des intérêts a pour fin dernière d'éliminer la nationalité comme facteur politique, en abolissant entre les diverses classes la solidarité nationale, en superposant aux contrastes nationaux des contrastes économiques et sociaux destinés à les faire petit à petit disparaître entièrement. Les intérêts matériels communs rapprocheront entre les diverses nationalités les mêmes classes ; les intérêts matériels

1. Sur ces points, Toužimský, *Dílo Schmerlingovo* dans *Osvěta*, 1893, I, notamment p. 300. Springer, *Protok.*, XI-XII.
2. Rieger, *Ust. děj. Rakouska*, 45.

Digitized by Google

opposés sépareront dans une même nationalité les diverses classes[1]. Machiavélisme cousu de fil blanc, et qui a eu les effets les plus contraires à ceux qu'en attendaient ses auteurs.

Il n'est pas difficile, en effet, de démontrer que, sous prétexte d'établir une représentation des intérêts, destinée à contre-balancer les effets de la diversité nationale, le système empêche précisément la lutte des intérêts, dans laquelle se seraient groupées les classes semblables des différentes nationalités, et attise au contraire la lutte nationale. Les intérêts auxquels il donne la consécration officielle — aristocratie foncière féodale[2], haute bourgeoisie, moyenne bourgeoisie, propriété rurale — ont chacun un nombre de sièges déterminé une fois pour toutes par la loi électorale. Il leur est impossible de rien conquérir les uns sur les autres, ils sont sûrs aussi de ne rien perdre. Ainsi le système exclut, par son principe même, ces luttes sur de grandes questions économiques et sociales qui, fournissant à des coalitions naturelles et durables l'occasion de se nouer, rapprocheraient entre les diverses nationalités les classes semblables. Le combat n'est point entre les curies, mais dans l'intérieur de chaque curie. Là, ce n'est pas l'intérêt qui sera le mot d'ordre, puisque par définition la curie a, dans l'ensemble, le même intérêt. Quel sera alors le mot d'ordre? Naturellement la nationalité. Dans un régime de suffrage universel ou censitaire, mais affranchi des barrières des curies, le paysan allemand et le paysan tchèque pourraient, devraient unir leurs voix contre le grand propriétaire féodal ou contre le candidat de l'industrie des villes. Parqués dans la même curie, que peuvent-ils faire que de s'entre-dévorer[3]? Le suffrage universel, terreur de tous les bureaucrates, aurait fait moins de mal à l'Autriche que la combinaison factice des curies de Schmerling. Un Parlement autrichien librement élu — on l'avait vu à Kremsier — pouvait rapprocher les représentants des nationalités et des partis, les mettre d'accord, et ainsi fortifier l'État et la

1. C'est la même politique que le premier ministre autrichien actuel, M. de Koerber, poursuit depuis son avènement, avec plus de ténacité que de succès.

2. Il est nécessaire d'ajouter toujours ce mot. La première curie ne comprend pas les grands propriétaires comme tels, mais comme possesseurs de terres nobles. Il y a de très gros propriétaires fonciers qui ne votent que dans la curie des campagnes, parce que leurs terres ne sont pas nobles. Dans un seul arrondissement de Bohême, Schäffle en comptait, en 1894, 44 qui, payant 250 fl. d'impôts, n'étaient pas électeurs de la première curie. *Zeitsch. für die ges. Staatswissenschaft*, 1894, 298.

3. Cf. R. Springer, *Staat u. Parlament*, 9-11.

Digitized by Google

monarchie. Puisque la dynastie était contrainte enfin de faire appel à ses peuples, n'était-ce pas là l'exemple à méditer? Il est vrai qu'il eût fallu pour cela secouer les idées bureaucratiques, et surtout n'avoir en vue que la consolidation de l'Autriche, se débarrasser de la chimère allemande.

Avec l'organisation des curies, la combinaison du double Reichsrath, étroit et plénier, est l'idée maîtresse du système. L'une, qui devait abolir les luttes nationales, les suscite au contraire et les exaspère ; l'autre, qui devait supprimer le dualisme, le fortifie et lui trace des cadres pour la séparation prochaine. La Patente, constitution centraliste, n'a eu besoin que d'un léger coup de lime pour devenir la Charte du dualisme. Dans le Diplôme, le Reichsrath réunissait les députés de toutes les Diètes ; au-dessous de lui, elles se trouvaient toutes égales en rang et en droits ; la réunion des seuls membres hongrois du Reichsrath n'était prévue que comme un cas exceptionnel, comme un expédient d'opportunité. Schmerling, au contraire, en organisant d'une façon stable et permanente le Reichsrath étroit, donne à la différence, à l'opposition qui existe entre les deux moitiés de la monarchie une expression visible à tous : en instituant un Parlement cisleithan, il élève lui-même la plus importante des Diètes des pays hongrois, la Diète de Hongrie, au rôle de Parlement transleithan [1]. Au-dessus de ses dix-huit provinces [2], la monarchie apparaissait une et forte de leur division même : en face de l'État cisleithan, c'est l'image de l'État hongrois qui se dresse nécessairement, et la monarchie s'abaisse d'autant que ses parties s'élèvent. La combinaison des deux Reichsrath, plénier et étroit, semblait sans doute à ses auteurs le chef-d'œuvre de leur plan unitaire ; en réalité, c'est elle qui le condamne à un misérable échec. — Elle n'est pas moins mortelle au constitutionnalisme autrichien. La Constitution de 1849, très semblable et, tout compte fait, très supérieure à la Patente, contenait également certaines dispositions qui, par l'institution d'une sorte de Parlement étroit,

1. La formule est de Elm, *Polit. úvahy*, 42, cf. *ib.*, 31. B. v. Meyer, *Erlebn.*, II, 14, Hugelmann, *Die öst. Reichsvertretung*, 43, expriment la même idée. Giskra, *C. R. st.*, 22 juillet 1861, Kaiser, *ib.*, 17 sept. 1862, ont souligné ce dualisme, Giskra pour n'en tirer argument d'ailleurs que contre les fédéralistes. Hasner, à la Diète de Bohême, 12 déc. 1865, a exprimé les sentiments des Allemands : « Ce qui est pour moi le point malade de la Constitution de février, encore que ce soit une concession nécessaire à l'histoire, l'élément dualiste. »

2. C'est le chiffre qui résulte de l'émunération dans la loi organique du Reichsrath, § 6, si l'on en retire le Lombard-Vénitien.

Digitized by Google

ouvraient la porte, bien que beaucoup moins large, au dualisme [1]. Springer, dans une critique pénétrante, montrait, dès ce moment, comment ces dispositions ruinaient d'avance tout espoir d'un régime constitutionnel. Le même gouvernement se trouvera en face de deux assemblées, alternant leurs séances : selon qu'elles seront composées de l'une ou de l'autre façon, la majorité pourra changer; elle votera un jour la confiance, et le lendemain, transformée par l'entrée ou par la sortie des membres transleithans, la défiance; des conflits pourront se produire entre l'assemblée plénière et l'assemblée étroite, qui n'en est qu'une partie. Les conséquences déplorables d'une pareille incertitude apparaissent trop clairement. Comment se formerait-il en Autriche de vrais partis politiques? Comment s'établirait-il des relations normales entre gouvernement et Parlement? Qui sera l'arbitre entre le Parlement et une fraction de lui-même? Seul, le gouvernement est naturellement appelé à profiter de ces conflits ; seul le coup d'État, hypocrite ou déclaré, serait en mesure éventuellement de les dénouer. Ces critiques [2] s'appliquent mot pour mot à la Patente. Admettre que Schmerling et ses conseillers n'aient pas aperçu ces inconvénients serait faire trop peu d'honneur à leur clairvoyance : ils ont montré ailleurs qu'ils étaient perspicaces. Mais Schmerling ne se souciait point d'établir en Autriche un régime vraiment constitutionnel, et il comptait presque certainement n'avoir de longtemps pas affaire à un Parlement plénier; il spéculait sur l'abstention sûre des 85 membres hongrois. La minorité, au Reichsrath étroit, fut, dans la première période du régime, à peu près constamment de 70 membres. Augmentée des Hongrois et des Croates, elle serait devenue majorité, même si le gouvernement avait renforcé des Transylvains la troupe de ses fidèles. Au mieux, la majorité aurait été incertaine, à la merci d'un hasard : le ministère, n'aurait plus eu un instant de tranquillité. Comme il est difficile d'admettre que ces considérations aient échappé à Schmerling, et comme assurément il n'aurait pas accepté une pareille situation, il faut bien conclure que l'abstention des Hongrois était l'une des données fondamentales de son calcul politique.

Ainsi s'achève le tableau du système : mensonge à la base, mensonge au sommet. C'est bien uniquement le système de la phrase [3]. Il affecte de vouloir rénover la monarchie par le con-

1. Art. 68.
2. *Oest. nach der Revol.*, 49-50.
3. *Unsere Zeit*, 1865, 787.

Digitized by Google

cours de tous ses peuples. En réalité, tout l'arrangement du Reichsrath montre que l'Autriche cisleithane doit faire la loi à la monarchie entière ; toute la combinaison des lois électorales montre que c'est le gouvernement, le ministère, la bureaucratie, qui doit être l'âme du Parlement. Et, pour le cas où ces ressorts, si habilement tendus, se détraqueraient, où tout casserait, le gouvernement a la grande ressource de l'article 13. — Mais le Parlement, auquel seront soumises les dispositions exceptionnelles prises en vertu de cet article, pourra mettre en jeu la responsabilité ministérielle [1]. — La responsabilité ministérielle n'est point inscrite dans la Constitution : le serait-elle, que la combinaison des deux Reichsrath la rendrait illusoire. En réalité, l'article 13 donne au gouvernement, par un texte, des pouvoirs qu'aucune Constitution jusque là ne lui avait reconnus [2]. Il rend toute la Constitution inutile, de même qu'aujourd'hui l'article 14 ; il est toute la Constitution — et il tue toute constitution autrichienne, on le voit bien aujourd'hui en Cisleithanie. Il entretient dans la population et au Parlement un état d'esprit absolutiste ; il fait paraître le ministère et la couronne, armés de ce droit de salut public, comme les sauveurs nés de l'État ; il dispense ainsi les peuples mêmes de chercher un terrain d'entente que, sous la pression de la nécessité, ils trouveraient sûrement — comme ils l'ont trouvé à Kremsier,

Que le système de Schmerling n'ait rencontré dans les nationalités non allemandes que des adversaires, cela est trop évident, et ne demande pas à être expliqué. Il est tout aussi naturel de le voir louer par une partie au moins des Allemands. Les quatre ans de Schmeling sont la première ère libérale-allemande de l'Autriche contemporaine, et, si le premier de ces qualificatifs est usurpé, l'autre est largement mérité. Les lois électorales surtout ont été combinées pour donner aux Allemands une importance hors de proportion avec leur nombre, et même avec leur valeur dans l'État. Les Allemands d'Autriche ont toujours prétendu, ils prétendent toujours ne pas être comptés seulement, mais être aussi pesés. Schmerling leur a fait le poids large, et aujourd'hui encore, après tant de revers qui se sont abattus sur eux, il leur reste de ces avantages d'autrefois de beaux et utiles débris. Cependant, au total, les présents de Schmerling leur ont nui plus qu'ils ne leur ont servi. Ce n'est pas par amour pour eux-mêmes qu'il les

1. L'objection est de Lustkandl, *Ung.-öst. Staatsrecht*, 388. Elle se dément d'ailleurs d'elle-même par la pratique de l'art. 14 d'aujourd'hui.

2. Hugelmann, *Die öst. Reichsvertretung*, 48.

Digitized by Google

avait appelés au pouvoir, c'est par besoin et pour se servir d'eux. En liant leur sort au sien et à celui de ses continuateurs, ils ont fait un marché de dupes. Ils ont obtenu la majorité au Parlement, mais dans un Parlement impuissant, impuissant parce que sa majorité était artificielle. Au lieu de pouvoir y diriger à leur gré les ministères, ils ont dû les suivre, et payer cher, par des sacrifices matériels, intellectuels et nationaux, l'éphémère et douteux honneur de la majorité. Ils ont assumé cependant, au regard des autres peuples, l'odieux de la politique qu'ils soutenaient : la rancune des nations opprimées ne s'est pas tournée seulement contre les ministres oppresseurs, mais contre la majorité sur laquelle ils s'étaient appuyés ; et elles se sont depuis largement vengées. Le souvenir de l'oppression, le spectacle de l'injustice perpétuée par les lois électorales ont empoisonné des rivalités qui sont, sans doute, naturelles et nécessaires, mais qui, dans des conditions normales, n'auraient jamais atteint pareil degré d'acuité. Les crises qui agitent aujourd'hui l'Autriche cisleithane, qui y paralysent la vie politique et y menacent même à la longue la vie économique, c'est le système de Schmerling qui directement les a engendrées.

Dépouillé de son écorce de phrases, ce système se résout en l'alliance de l'État autrichien, représenté par la cour et la bureaucratie, et des classes supérieures et moyennes de la nationalité allemande-autrichienne. En donnant satisfaction à certains désirs libéraux et aux intérêts matériels de ces classes, le gouvernement veut acheter les moyens de poursuivre l'éternelle chimère de la grande puissance et de continuer à exercer à l'intérieur, sous le masque constitutionnel, un pouvoir absolu. Les deux contractants, en réalité, ont fait un marché de dupes. Les Allemands se sont laissé avec orgueil et joie sacrer « parti de l'État » ; malgré toutes les leçons subies depuis, ils ne se sont pas encore affranchis de ce rôle décevant. Ils se sont laissé des années durant mener par le gouvernement, ils ont fait les frais de réformes qui, tout compte fait, ont profité à leurs adversaires autant sinon plus qu'à eux. Au terme de ces sacrifices, ils ont été précipités de leur piédestal, en 1865 par Belcredi, en 1879, définitivement, par Taaffe. C'est que jamais la cour — ni un gouvernement institué par elle — ne poursuivra d'autre politique que sa politique traditionnelle, dynastique, extérieure, militaire, à moins d'y être contrainte par la force, et les Allemands, seuls, ne sont pas assez forts pour la contraindre. L'État autrichien n'a pas mieux profité de son alliance avec eux.

Digitized by Google

Non seulement ses desseins extérieurs ont échoué, mais la haine nationale des peuples sacrifiés s'est tournée contre lui. La violente compression centraliste de Schmerling a donné des forces à la réaction fédéraliste qui s'est développée sans cesse davantage, jusqu'à menacer dans ses excès l'existence même de l'Autriche.

Que l'élite d'une nation qui se piquait, non sans raison alors, d'être la première de l'Autriche, et la plus cultivée, — et aussi, en quoi elle se trompait, la plus politique et la plus juste —, que cette élite ait cru au succès de Schmerling, cela ne laisse pas que d'étonner. La passion nationale l'explique d'abord : les plus vraiment libéraux des Allemands, les autonomistes styriens, Kaiserfeld par exemple, même A. Grün, plus dégagé des liens de parti, ne peuvent pas s'y soustraire : ils conservent un mépris foncier pour les Slaves : les Hongrois seuls trouvent grâce à leurs yeux ; les doctrinaires, Herbst et Giskra, sont naturellement encore pires. Les Allemands sont trop exigeants [1], c'est un défaut de leur nature ; ils veulent tout pour eux, et qu'on les aime et les remercie par dessus le marché, même ceux qu'ils dépouillent [2]. Ils ont trop de professeurs qui font de la politique : de là cet insupportable doctrinarisme, ce ton éternellement pédantesque qui irritent et exaspèrent l'adversaire : les professeurs ont fait au moins autant de mal dans le Parlement autrichien qu'ils en avaient fait au Parlement de Francfort. Pour être juste, il faut reconnaître que tout n'est pas de la faute des hommes : une situation fausse pèse sur eux. Tant que les provinces allemandes-slaves faisaient à la fois partie de deux États, l'empire d'Autriche et la Confédération germanique, la politique autrichienne devait avoir quelque chose de double et d'hésitant : c'était, comme sous l'ancien régime, deux contradictions accolées et se masquant l'une l'autre [3]. Au nom de l'intérêt de l'État autrichien, les Allemands exigent des Slaves le sacrifice de leurs aspirations et de leurs préférences nationales ; mais, au nom de ce même intérêt, ils réclament le respect des leurs : « Que personnellement je considère les rapports de l'Autriche avec l'Allemagne comme l'alpha et l'oméga de ma politique, c'est », dit Brinz, un des membres modérés de la majorité, « ce que je ne veux pas nier, ni aujourd'hui ni jamais [4]. » La résistance à laquelle ils

1. Le mot m'a été dit par un historien allemand, à ce propos et dans ce sens.
2. V. Denis, *o. c.*, II, 447-8. Je ne peux pas souscrire à tout ce que dit M. Denis, mais la plus grande partie de ses explications sont justes et dignes d'attention.
3. Springer, *Oestr. nach der Rev.*, 10-1.
4. *C. R. st.*, 26 juin 1863.

Digitized by Google

se heurtent les étonne : c'est eux, croient-ils, qui ont apporté à tous les peuples autrichiens la liberté civile et politique, l'égalité, la suppression de la féodalité. Ils ne réfléchissent pas que précisément ces conquêtes devaient avoir pour conséquence de développer le sentiment national : ils se font illusion sur la part qu'ils y ont eue ; ils parlent de l'égalité de traitement et ne voient pas que, tandis qu'ils demandent aux Slaves et aux Hongrois des sacrifices nationaux, eux-mêmes n'en font pas, et prétendent ainsi encore à un nouveau privilège.

L'illusion libérale et l'aveuglement national expliquent l'enthousiasme avec lequel les Allemands commirent l'erreur d'attacher leur fortune à celle de la Patente. Ils se mirent ainsi à la merci de l'absolutisme, qui les élevait tant qu'il avait besoin d'eux, qui les précipitait dès qu'ils avaient rempli leur office. La Patente, c'est l'octroi pur et simple, et ce que l'octroi a donné, l'octroi le reprend facilement. Le Diplôme, si honni, eût offert plus d'avantages aux Allemands eux mêmes. Octroyé, il faisait pourtant des concessions au droit. S'il contenait moins de formules constitutionnelles abstraites que la Patente, il avait le grand mérite de limiter la puissance de la bureaucratie absolutiste. Les sottises de Goluchowski en dégoûtèrent les Allemands. Ils eurent le tort de ne pas distinguer entre l'idée, qui était juste et saine, et l'application mauvaise, mais corrigible. S'ils avaient accepté l'idée — ce qui ne leur coûtait aucun sacrifice d'amour-propre —, une entente avec les Slaves aurait été grandement facilitée par ce rapprochement de principe. Les Slaves cisleithans auraient entraîné ceux de la Transleithanie, et la véritable unité politique de la monarchie se serait réalisée de la seule manière qui fût encore possible, avec le concours ou malgré la résistance des Hongrois [1]. C'est ici la grande erreur, la grande contradiction de Schmerling. Son Parlement central ne pouvait représenter l'Autriche qu'avec le concours des Slaves ; mais les Slaves étaient d'emblée rejetés dans l'opposition par sa politique allemande. Perpétuant la division entre les Slaves et les Allemands, son système assurait le triomphe des Magyars. L'Autriche, si elle voulait être constitutionnelle, n'avait le choix qu'entre l'unité autonomiste du Diplôme et le dualisme ; le centralisme, nécessairement, la conduisait à l'absolutisme, dont 1859 avait attesté la banqueroute. En poursuivant la chimère d'un centralisme constitutionnel — qui implique une contradiction dans les termes —, Schmerling et les Allemands ont rendu inévitable le dualisme contre lequel ils se révoltaient.

1. Zwiedinek-Südenhorst, *Deutsche Gesch. 1806-71*, III, 220-1.

Digitized by Google

III

Les actes du 26 février étaient accompagnés d'un rescrit à Vay. L'empereur rappelait que, par la Patente, il venait de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application des principes du Diplôme. Dans les pays hongrois, c'est à des lois provinciales qu'il appartient de fixer le mode d'élection des députés au Reichsrath ; mais ces lois seront une partie de la revision des Constitutions provinciales qu'implique la nouvelle Constitution de l'Empire ; cette revision exigera un temps assez long. Or il a fallu, vu les nécessités de la situation, convoquer le Reichsrath pour le 29 avril. Le chancelier est donc invité à proposer des mesures provisoires qui assurent la représentation de la Hongrie au prochain Reichsrath, sans préjuger le règlement définitif de la question.

Ce rescrit trahit la lutte qui se livrait encore dans les conseils de l'empereur entre les deux courants, allemand et hongrois. Il semble tenir ouverte pour plus tard une porte à l'entente et à la conciliation ; en cela se traduit l'influence des ministres hongrois. Mais presque partout c'est celle des ministres allemands qui l'a emporté. L'invitation tranchante à députer au Reichsrath, l'avertissement mal déguisé de la phrase sur les lois électorales hongroises — elles devront présenter une certaine harmonie avec celles des pays cisleithans — l'énumération de la Hongrie, de la Transylvanie et de la Croatie, qui en droit hongrois ne font qu'un, sont autant d'indices qu'en affectant de se réclamer du Diplôme le gouvernement en a abandonné l'esprit, et qu'une ère nouvelle s'ouvre pour la Hongrie dans la lutte constitutionnelle. Perthaler, dans le journal officiel, où il est libre de ses paroles, le déclare sans ambages : les Hongrois peuvent, écrit-il, laisser l'expérience juge de savoir si l'exercice de leurs droits politiques n'est pas aussi bien possible sous ces formes nouvelles que sous les anciennes [1]. Du coup la différence qui, au regard de la Hongrie, existe entre le Diplôme et la Patente, éclate aux yeux.

Le Diplôme offrait à la Hongrie un terrain de transaction ; la Patente lui notifie un ordre et lui dicte une loi. Le Diplôme s'inspirait surtout de l'intérêt et des vœux de la Hongrie, la Patente de ceux des provinces allemandes-slaves. Le Diplôme rappelait, par certains aspects, les lois qui avaient inarticulé en Hongrie la

1. *Wiener Zeitung*, 27 fév. 1861.

Digitized by Google

Pragmatique Sanction, la Patente semble dériver directement de la Constitution de 1849[1]. Le Diplôme faisait du Reichsrath un comité, une conférence peu nombreuse, où des délégués du Parlement hongrois viendraient discuter et s'entendre avec ceux des autres États de la dynastie ; la Patente le transforme en un Parlement, formé de deux Chambres, porté par son nombre même aux empiètements, où les députés de la Hongrie ne constituent plus une Délégation qui représente le pays comme tel, mais sont, au fond, les mandataires des circonscriptions électorales. « Il n'y a donc plus une Hongrie, mais un peuple autrichien dans la circonscription électorale de Debreczen, comme il y en a un dans la circonscription électorale de Potzneusiedel[2]. » La Patente a transféré à ce Reichsrath nouveau une partie des attributions de la Diète hongroise, et il n'y a aucune garantie qu'elle ne lui en transfère pas encore d'autres[3]. Dans ce Reichsrath, la Hongrie — non seulement la Hongrie proprement dite, mais l'ensemble des pays hongrois — est en minorité certaine et permanente. La Patente lèse ainsi les intérêts de la Hongrie, et elle viole tous ses droits, toutes ses traditions. Le Diplôme impliquait la revision des lois hongroises en matière d'affaires communes ; mais elle devait être discutée et décidée par la Diète hongroise, d'accord avec le roi, dans la forme solennelle des lois : c'est la Diète qui devait être appelée à mettre en harmonie avec la nouvelle Constitution de l'Empire la Constitution de la Hongrie. La Patente opère elle-même cette revision, sans consulter la législature hongroise ; toute l'intervention de la Diète se réduira à fixer un mode d'élection pour ses 85 députés[4]. En un mot, le Diplôme traitait encore la Hongrie en État, la Patente la dégrade au rang de province. Ni son intérêt ni sa dignité ne lui permettaient de se soumettre, d'accepter cette déchéance et d'y souscrire.

La nation fut unanime à le penser. La Patente balaya d'un coup les désirs d'entente qui subsistaient en Hongrie; elle tua la confiance publique, que le Diplôme avait un peu ranimée. Eötvös, toujours impressionnable, accusait Vay de les avoir trompés, Deák et lui, en les attirant chez l'empereur au sortir de l'audience ; il ne restait qu'à trouver une formule d'accord pour les finances et l'armée, et les lois de 1848 étaient rétablies : aujourd'hui il n'est

1. V. ce que dit Lederer, *Andrássy*, I, 125-6.
2. Kecskeméthy, *Ein Jahr*, 64. Potzneusiedel est sur la Leitha, à la frontière de la Basse-Autriche et de la Hongrie.
3. C'est ce que dit Lustkandl, *Ung.-öst. Staatsrecht*, 412. Kecskeméthy, *Ein Jahr*, 64.
4. *Der ung. Reichstag*, III, 258 (Majláth).

Digitized by Google

plus question de rien, c'est la germanisation qui reparaît. Deák, plus juste, n'était pas moins sombre : avant, tout pouvait s'arranger ; sur la Dette, sur l'armée, beaucoup de patriotes auraient consenti aux concessions nécessaires pour assurer au pays le repos, la liberté constitutionnelle, la prospérité matérielle, pour lui éviter les périls de la Révolution. Maintenant, il n'y a plus rien à attendre que d'une guerre où l'Autriche sera vaincue [1]. Le *Napló*, son journal, se refusait à parler même de la politique intérieure ; et la police, en désespoir de cause, après avoir tant suspendu les journaux qui parlaient trop, suspendait maintenant celui qui se taisait trop [2]. Les conservateurs avaient offert leur démission si la Patente impliquait que l'ère de négociations avec la Hongrie fût close. Par peur d'une crise, les ministres allemands avaient affirmé qu'ils étaient toujours prêts à négocier. Mais leurs actes contredisaient leurs paroles. Pourquoi fixer un chiffre de députés hongrois au Reichsrath? demandait Szécsen. Que vous écriviez 85 ou 0, le résultat est le même, ils ne viendront pas. Mettez au moins les apparences de votre côté, dites que le chiffre sera fixé d'accord avec le Parlement hongrois. La majorité du conseil s'y refusait. De même, malgré Szécsen, elle inscrivait dans la loi le principe des élections directes ; on ne pouvait pas s'en passer en Cisleithanie, c'était une menace qui ferait réfléchir les opposants et, d'ailleurs, on n'était pas forcé de la mettre à exécution [3]. Les ministres hongrois étaient constamment mis en minorité par leurs collègues ; ils ne se retiraient pas, cependant, par obéissance personnelle au roi, et dans l'espoir que le souverain, qui se déclarait toujours aussi attaché au principe de la transaction et de l'entente, finirait par en assurer le triomphe.

Une conférence politique hongroise fut chargée d'arrêter la ligne de conduite du gouvernement en face de la Diète. Ses membres, Vay, Szögyény, Apponyi, Majláth, Dessewffy, demandèrent à l'empereur d'aller aussi loin que possible dans la voie de la tolérance et de la modération, sans laisser pourtant franchir les limites imposées par l'intérêt de la monarchie et l'autorité de la couronne. La Diète serait invitée à nommer une commission qui s'entendrait avec une commission semblable du Reichsrath en vue de parer aux besoins financiers les plus pressants : cela revenait à dire que la Patente ne serait pas imposée violemment à la Hon-

1. Kónyi, *Deák*, II, 359-60.
2. Beksics, *Kemény Zs.*, 176.
3. *Drei Jahre*, 125-30.

Digitized by Google

grie. On écarterait résolument l'idée du ministère de 1848, mais on inviterait la Diète à formuler ses propositions pour l'organisation du gouvernement du pays. L'empereur est prié de vouloir bien ne prendre avis dans les affaires hongroises que de ses ministres hongrois, et soumettre au conseil commun les seules affaires communes au sens du Diplôme ; tant que la situation des ministres hongrois ne sera pas plus indépendante, c'est en vain qu'ils lutteront contre l'idée du ministère de 1848. Avec cette politique, la conférence croit au succès, car le désir de paix est grand dans le pays. Si cependant on n'aboutit pas encore à cette Diète, il faut prévoir l'organisation d'un provisoire, mais ce provisoire devra être hongrois. — L'avertissement de cette dernière phrase est clair : il s'agit de ne pas recommencer Bach. Tous ces conseils, où se sent l'esprit de Dessewffy [1], montrent des hommes attachés à maintenir les idées d'octobre, à ramener la politique hongroise de la cour, même après la Patente, dans les voies du Diplôme, à ne pas brusquer la solution [2]. — La réponse de l'empereur [3] n'est de nature ni à les décourager entièrement, ni à leur donner espoir jusqu'au bout. Il se déclare avec insistance prêt à aller jusqu'aux limites extrêmes de la patience et de la modération, et il adopte la plus grande partie des propositions de la conférence ; mais il souligne sa résolution de ne laisser porter atteinte en rien à son autorité et aux intérêts de la monarchie. Il se trace comme ligne de conduite l'exécution du Diplôme, que la Patente n'a fait que maintenir. Il écarte expressément toute concession aux lois de 1848. Il déclare qu'une entente sur les questions financières urgentes doit précéder les discussions constitutionnelles. Il exhorte le chancelier à faire tout son possible pour assurer les ressources financières et la force militaire de la monarchie, aujourd'hui presque réduites à néant. Enfin, il exprime sa conviction que, s'il est nécessaire de recourir à la force, il pourra compter sur ses conseillers hongrois pour réduire la durée du provisoire et préparer de nouvelles solutions constitutionnelles. Les mesures à prendre pour appliquer en Hongrie le Diplôme sont une partie de l'organisation de toute la monarchie : elles doivent donc être délibérées dans le conseil de tous les ministres ; l'exécution en appartiendra sans réserve aux conseillers hongrois. — Ici encore se trahissent donc les deux influences que laissait paraître le rescrit du 26 février.

1. V. *Emlékiapok*, 390-3.
2. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 875-6, d'après les mémoires de Szőgyény.
3. *Emlékiapok*, 397-402.

Digitized by Google

C'étaient des auspices peu favorables pour l'ouverture de la Diète. Peut-être la longue patience des ministres hongrois s'explique-t-elle par leur conviction qu'il fallait, pour assurer le bien du pays, pour maintenir la nation dans la voie légale et l'écarter de la Révolution, que cette Diète se tînt. Les élections avaient montré combien ils étaient isolés dans le pays, où ils formaient une élite sans soldats. Ils n'avaient pour ainsi dire pas un représentant à la Chambre basse. Elle se divisait en deux partis, d'accord au fond sur toutes les questions, séparés seulement sur un point de méthode : les adressistes et les résolutionnistes. Qu'il fallût faire entendre la voix du pays, protester en son nom contre les violences et les abus de la force commis pendant dix ans, revendiquer ses droits, tous étaient d'accord là-dessus. Mais sous quelle forme ? Les plus nerveux et les plus irrités voulaient que le Parlement, au nom de la nation, affirmât ses droits et formulât ses prétentions dans une résolution, sans négocier pour rentrer en possession d'un bien que la nation, légalement, n'avait jamais perdu, sans prier le souverain qui n'était pas le roi légitime. Les modérés, les politiques, qui comptaient avec la réalité, voulaient parler au souverain par une adresse : ils se refusaient, pour une question de forme, et même douteuse, à perdre peut-être l'occasion depuis si longtemps espérée et attendue de lui faire entendre la voix de la nation ; ils ne voulaient pas, à des rancunes et à des blessures d'amour-propre, sacrifier le salut de la patrie, et, en offensant dès l'abord celui qui pouvait le plus pour la réconciliation, renouveler la faute de Görgey à Világos. Les résolutionnistes avaient pour chef Ladislas Teleki, et après son suicide [1], qui assombrit les premiers jours de la session, Tisza. Ils formaient la majorité dans l'assemblée : c'était là le fruit de dix ans d'absolutisme, qui avaient écarté de la vie publique la nation, et surtout la jeunesse, qui l'avaient habituée à croire aux légendes révolutionnaires et à ne plus compter avec les réalités. Les hommes de sens plus fin et de vues plus larges, Eötvös, instruit par ses études, Andrássy, mûri par l'exil où il avait développé ses qualités de diplomate, Deák, poussé à la fois par l'instinct politique et par son sens légal inné, soutenaient le projet d'une adresse ; ils voulaient, non pas sommer le pouvoir,

1. Il parut une victime de Vienne, comme l'année d'avant Széchenyi. En réalité, il avait promis à l'empereur, au moment de sa grâce, de ne plus faire d'opposition politique. Entraîné par son tempérament et sa passion, et se souvenant trop tard de sa parole, il se tua pour échapper à ce conflit de conscience.

Digitized by Google

mais raisonner, discuter et convaincre. Dans la tristesse patriotique et dans la rancune, dans la défiance de Vienne aussi, les deux partis étaient d'accord. Leur divergence ne portait que sur des questions de forme. Ce fut sur une de ces questions qu'elle éclata pour la première fois. L'ouverture solennelle du Parlement devait avoir lieu au château royal de Buda ; mais les lois de 1848 fixaient à Pest le siège de la représentation nationale. A la demande des députés, et sur l'avis de la conférence hongroise, l'empereur autorisa le transfert de l'assemblée à Pest sitôt ouverte. Teleki déclara qu'il n'irait pas à Buda ; Deák, que si on lui donnait le choix entre l'inauguration à Pest ou à Buda, il opterait pour Pest, mais entre Buda ou nulle part il choisissait Buda et tenait pour son devoir patriotique de s'y rendre, dût-il y être seul. De fait, Eötvös et lui figurèrent parmi le petit nombre de députés, qui, avec les magnats, assistèrent le 6 avril, à Buda, à l'ouverture solennelle de la session.

Un incident troubla encore cette première rencontre entre François-Joseph et les représentants légaux de la nation hongroise. Pour mettre en garde les soldats contre les menées révolutionnaires qui se glissaient jusqu'à eux, Benedek, devenu à son rappel de Hongrie, en octobre, commandant en chef en Italie, avait adressé à son armée un ordre du jour au sujet de la nouvelle Constitution. Il y vantait le libéralisme des institutions données par l'empereur et mettait l'agitation qui se manifestait contre la Patente au compte de révolutionnaires du dehors; d'avocats et de médecins sans pratique, vaniteux et ambitieux ; de journalistes avides d'argent ; de professeurs et de maîtres d'école mécontents ; de la petite noblesse endettée et qu'aucune Constitution, même faite exprès par Dieu, ne pourrait affranchir de ses dettes ; et de quelques « lâches » magnats qui, par peur de perdre leur popularité, se laissaient aller au courant. Ces déclarations colorées, dont la forme au moins n'est pas de Benedek, étaient strictement confidentielles. Mais, à Vienne, on ne se tint pas de joie à voir ainsi accommodée l'opposition hongroise; on crut peut-être pouvoir, par le nom de Benedek, agir sur la masse en Hongrie et la mobiliser contre les agitateurs. On fit publier l'ordre du jour. Benedek s'en plaignit en vain. Les magnats visés répondirent par une protestation où ils lui reprochaient de trahir les droits historiques de son pays ; Andrássy et Teleki étaient, avec d'autres coryphées de la Diète, parmi les signataires. Les officiers, de leur côté, s'empressèrent d'envoyer au général leur enthousiaste adhésion, par-

Digitized by Google

lèrent de relever en son nom les insultes, de se battre pour lui. L'incident n'eut pas de suite, mais il attestait vivement l'hostilité réciproque de l'armée autrichienne et de la Hongrie; il était de mauvais augure pour le succès de la Diète [1].

Elle était toute sous l'influence de 1848; on le vit dès les premières séances. Aux magnats, le président d'âge rappelle les mérites des patriotes qui ont lutté et souffert pour la nation, célèbre Louis Batthyány comme un martyr. La Chambre des députés reprend son règlement de 1848; elle n'appelle au bureau que des résolutionnistes. Ghyczy, en prenant possession du fauteuil présidentiel, invoque les lois de 1848, exprime le regret de ne pas voir dans l'assemblée les députés de la Transylvanie, de la Croatie-Slavonie, de Fiume, des Confins, « qui pourtant ont un droit incontestable à participer à la législature, et dont le désir de nos cœurs, la communauté des intérêts et la majesté des lois exigent également la présence ». Le public est dans une grande excitation; sans cesse on attend une explosion populaire; le gouvernement est inquiet, les ministres hongrois sur des épines [2]. L'empereur s'irrite de voir les difficultés se multiplier : il en veut surtout à ceux qui, l'ayant poussé dans la voie du 20 octobre, l'abandonnent maintenant pour se rallier aux lois de 1848 [3]. Les ministres allemands, qui sentent monter leur faveur, poussent hardiment leurs avantages. « Cette vie entre deux feux devient vraiment insupportable », écrit Szögyény [4]. Telle était la situation, dangereuse, chargée d'orages, lorsque Deák prit la parole pour proposer, le 13 mai, sa célèbre adresse au roi.

Son discours et son adresse sont des chefs-d'œuvre de logique et d'esprit politique. Il indique d'abord que la situation des représentants du pays est extraordinaire, unique. Il est déjà arrivé que le roi et la nation fussent en conflit au sujet de la Constitution; mais alors il s'agissait de son interprétation, maintenant il s'agit de son existence même ; on partait de la même base, aujourd'hui

1. Friedjung, *Benedek*, 279-84; Kienast, *F. Z. M. Benedek u. das Februar-Patent* dans *Mitt. des Inst. für öst. Geschichtsforsch.*, *Ergänzungsband*, VI.

2. On s'était attendu, pour le 14 avril, puis pour le 18, jours anniversaires de la déclaration d'indépendance de 1849, à des manifestations à Pest; les ordres les plus sévères avaient été donnés : « S'il s'était passé quelque chose, nous aurions eu sûrement des scènes de Varsovie. » Lettre de Szögyény, *Emléklapok*, 403.

3. Apponyi, en mai, était complètement résigné aux lois de 1848. *Emléklapok*, 412-4. C'est sans doute aux premières manifestations de cette opinion qu'il est fait allusion ici.

4. *Emléklapok*, 408.

Digitized by Google

on s'appuie sur des principes différents. On veut nous donner un morceau de la nouvelle Constitution « confectionnée » pour toute la monarchie ; nous réclamons notre Constitution, « qui n'est pas un don, qui se fondait sur des traités bilatéraux, qui était née de la vie même de la nation ; notre Constitution, que nous avons, aussi souvent que c'était nécessaire, adaptée aux besoins du temps, et que nous voulons continuer d'y adapter nous-mêmes ; notre Constitution enfin, que des siècles ont consacrée. Le droit et la loi, la sainteté des traités sont pour nous ; contre nous, il y a la force matérielle. » La fermeté de la nation doit être égale à sa prudence. Trois questions se posent au moment où, pour la première fois, le Parlement peut solennellement élever la voix : qu'a-t-il à dire ? à qui ? et sous quelle forme ? — Le projet d'adresse montre ce qu'il a à dire.— Il doit le dire à celui qui l'a convoqué et qui exerce, de fait, le pouvoir royal. On objecte que personne n'avait le pouvoir de le convoquer, qu'il s'est réuni spontanément, sachant qu'il ne serait pas mis d'obstacles à sa réunion ; ce sont des arguties ; un Parlement hongrois ne peut se réunir que convoqué par le roi, ou celui qui exerce les droits du roi. La revendication de la nation ne peut s'adresser qu'à celui qui a supprimé et qui tient encore en suspens la Constitution, qui seul a en fait le pouvoir de la rétablir. Le pays est dans une situation anormale et désire y trouver une issue pacifique ; en n'adressant ses plaintes qu'à lui-même, en refusant de parler à celui qui seul peut le ramener à la situation légale, en refusant de tenter même un essai de solution pacifique, les représentants n'agiraient pas dans l'intérêt de la patrie. On objecte que, l'abdication du 2 décembre 1848 étant sans valeur pour la Hongrie, François-Joseph n'est pas roi légitime, et que le Parlement ne peut pas entrer en relation avec lui par une adresse. « S'il était de notre intérêt de rendre par de nouvelles complications notre situation plus difficile, nous pourrions aisément le faire sur ce terrain pendant un certain temps, car l'abdication est en effet, du point de vue du droit public hongrois, viciée par des fautes. Mais demandons-nous sans idée préconçue quel succès, quel avantage résultera pour la patrie de ce que, pour cette faute de forme, nous aurons d'avance rendu impossible tout contact avec le pouvoir existant. » L'intention de Ferdinand était certainement d'abdiquer à la fois comme empereur et comme roi de Hongrie. En fait, c'est ce qu'il a fait, et personne ne peut croire qu'il remonte jamais sur le trône. Si nous commençons à ergoter sur l'abdication, nous nous mettrons en conflit avec la Pragmatique Sanction,

Digitized by Google

avec les États héréditaires, avec toute la diplomatie européenne, qui a reconnu l'abdication et traite avec François-Joseph comme empereur d'Autriche. Cherchons donc seulement à corriger, dans leurs conséquences, les fautes de forme commises dans l'abdication. — Mais, dit-on encore, François-Joseph n'est pas couronné et le Parlement ne peut pas s'adresser directement à un roi qui n'est pas couronné. —De nombreux précédents — et il les cite — prouvedt le contraire. — Si c'est au roi que la Diète doit parler, il n'y a qu'une forme possible : une adresse. Une résolution ne vaut que pour le corps qui la prend, ou pour des inférieurs vis-à-vis d'égaux, elle est sans force, donc sans raison. Elle termine un conflit, annonce les hostilités : il y en a des exemples. « Mais que le Parlement ait commencé ses fonctions par une simple résolution exprimant ce qu'il demande et à quelles conditions il continuera d'agir, et qu'il se soit refusé à communiniquer le contenu de sa résolution précisément au pouvoir dont il attend l'exécution de ces conditions — de cela, pour ma part, je ne connais pas d'exemple. Une adresse n'est pas une prière. Le ton, par respect, en est celui de la prière ; « mais chacun sait qu'adresses et rescrits royaux signifient non pas prière et consentement gracieux, mais libre entente de contractants égaux en droits. » La situation est grave ; les anciens malentendus, avec la Croatei, avec les nationalités, ne sont pas effacés : si nous nous montrons intraitables vis-à-vis du pouvoir pour lequel, il y a douze ans, ils ont versé leur sang, quelles chances avons-nous d'arriver à l'entente — si nécessaire — avec eux ? — Sans doute, mon adresse ne mettra pas fin à toutes les difficultés ; les hommes d'État autrichiens nous feront des conditions inacceptables, et il y aura rupture. N'en soyons pas les provocateurs ; notre position en sera meilleure devant la nation et devant l'Europe. Proportionnons notre politique à nos forces : « en politique, l'audace n'est de mise que là où elle s'appuie sur des forces considérables ; sinon, elle est un jeu de hasard dont l'issue est souvent funeste.... Nous sommes libres de disposer de notre propre sort : si nous risquons trop, c'est nous qui en subissons les conséquences dommageables. Mais le sort d'autres que nous, lorsque leur confiance l'a remis à notre foi, le sort de la patrie, qui nous est plus chère que notre propre vie, il faut les défendre contre tout danger, les garder avec toute la prudence de l'amour. Pour la patrie, nous avons le droit de tout mettre en jeu, mais nous n'avons pas le droit de mettre en jeu la patrie

Digitized by Google

elle-même. » Je sais quel soulagement ce serait de pouvoir crier notre douleur et nos ressentiments : « mais j'ai la force d'aimer ma patrie plus que je ne hais nos ennemis, et je ravale l'amertume de mon cœur plutôt que de me laisser entraîner à un acte qui pourrait nuire à la patrie. L'opinion publique est une force et je la respecte. Mais, dans des temps troublés, il est difficile souvent de distinguer quelle est la véritable opinion publique ; ce n'est pas toujours la plus bruyante. J'ai un fidèle ami, dont la voix a pour moi plus de poids que la voix même de l'opinion publique ; un ami avec lequel je ne négocie jamais, car ses ordres me sont sacrés, et son blâme serait pour moi le plus rude des coups : cet ami, c'est ma conscience. C'est à son ordre que j'ai obéi en vous exposant ma conviction, avec franchise, avec décison, sans réserves. La Chambre fera ce que lui dictera sa sagesse : j'ai fait ce que m'ordonnait mon devoir. »

L'adresse rappelle brièvement les maux soufferts sous le régime absolutiste : le Parlement veut jeter un voile sur cette période. Mais il doit exprimer sa douleur des illégalités qui subsistent encore, et qui, tant qu'elles dureront, rendront impossible la restauration de la Constitution. « La condition fondamentale de notre vie constitutionnelle et de notre existence nationale, c'est l'autonomie et l'indépendance légales de notre pays. » Elle est menacée, parce que la Constitution n'a été restaurée que sous conditions, et à l'exclusion de ses dispositions essentielles : le Diplôme rend la Hongrie, pour la législation et l'administration, dépendante de l'Autriche. « La Hongrie ne serait plus que de nom la Hongrie ; de fait elle serait une province autrichienne ». Ainsi est violée la Pragmatique Sanction, « ce traité fondamental que la Hongrie a conclu en 1723 avec la dynastie régnante », sous des conditions toujours respectées depuis. « L'empereur Joseph II, seul des successeurs de Charles III [1], ne se fit pas couronner, et exerça un pouvoir absolu ; mais la Hongrie ne l'a jamais reconnu comme roi légitime, et non seulement ses mesures législatives et administratives, qu'il rapporta lui-même aux derniers jours de sa vie, mais encore les donations qu'il avait faites et les privilèges qu'il avait conférés à des particuliers furent déclarés nuls par la loi, comme le prouve l'article 1790 : XXXII. » Tous les autres souverains depuis Marie-Thérèse ont, par leurs Diplômes, reconnu les droits du pays et juré de les observer. La Pragmatique Sanction est bilatérale :

1. L'empereur Charles VI est comme roi de Hongrie, Charles III. — L'avertissement que cache ce rappel d'un fait historique est très clair.

Digitized by Google

on ne peut prétendre en recueillir les bénéfices, si l'on en décline les charges. Elle a établi entre la Hongrie et les États héréditaires une union personnelle. L'union réelle n'a jamais existé, et la Hongrie ne l'a jamais voulue ; elle ne peut pas se déduire de la Pragmatique Sanction; elle est inconciliable avec la condition politique des États héréditaires, qui, faisant partie de la Confédération germanique, reconnaissent un pouvoir fédéral entièrement étranger à la Hongrie. « L'Allemagne peut faire la guerre dans son intérêt propre, ses frontières peuvent être attaquées, et l'Autriche peut être dans l'obligation de participer à la guerre et à la défense des frontières menacées. Mais leur guerre n'est pas notre guerre, leurs intérêts ne sont pas nos intérêts; dans nos luttes, nous ne les trouvons pas à nos côtés ; ils ne défendront pas nos frontières si elles sont attaquées, car nous ne sommes pas membres de la Confédération [1]. Peut-il entre pays de condition si différente y avoir un lien plus étroit que l'union personnelle ? » Qui nous garantit que la majorité autrichienne du Reichsrath ne nous sacrifierait pas à la politique de la Confédération germanique ? La Hongrie n'a d'hostilité ni envers la monarchie ni envers les États héréditaires : elle est toute prête à toutes les concessions que permet le souci de son indépendance et de sa Constitution, même au-delà de ses obligations légales : par équité et par politique, elle veut bien aider les États héréditaires à ne pas succomber, l'entraînant elle-même avec eux, sous les charges que l'absolutisme a follement accumulées. « Mais nous ne voulons avoir avec eux que les rapports d'un pays libre et indépendant avec des pays libres et indépendants ; c'est ainsi seulement que nous pourrons mettre en harmonie nos intérêts et les leurs ; nous repoussons avec énergie toute subordination et toute incorporation législative et administrative, car l'accepter serait sacrifier notre indépendance, et c'est à quoi nous ne pouvons pas consentir. Aussi estimons-nous nécessaire de déclarer solennellement que nous ne pouvons immoler à aucune considération et à aucun intérêt l'autonomie constitutionnelle et l'indépendance légale de notre pays, garanties par un pacte constitutionnel fondamental, par des lois, des diplômes inauguraux et des serments de couronnement, et que nous y tenons fermement, comme à la condition

1. Les mots « leur guerre n'est pas notre guerre » ont servi de thème de prédilection aux centralistes qui accusaient Deák de vouloir détruire la monarchie. Ils expriment pourtant une vérité certaine, car ils s'appliquent non à l'Autriche, mais à l'Allemagne.

Digitized by Google

essentielle de notre existence nationale. C'est pourquoi nous ne pouvons pas consentir à ce que les questions d'impôt ou de recrutement soient de n'importe quelle manière, enlevées au Parlement hongrois. Nous ne voulons exercer le pouvoir législatif sur aucun autre pays ; mais nous ne voulons pas non plus, pour la Hongrie, le partager avec un autre que le roi de Hongrie. nous ne pouvons subordonner le gouvernement et l'administration de la Hongrie à personne d'autre que le roi de Hongrie, ni les réunir au gouvernement d'autres pays. Nous ne voulons donc participer ni au Reichsrath ni à n'importe quelle représentation du peuple de la monarchie ; nous ne pouvons leur reconnaître aucun droit de prendre des décisions pour la Hongrie ; nous sommes prêts seulement à entrer en relations avec les peuples constitutionnels des États héréditaires, comme une nation libre et indépendante, d'occasion en occasion, et en maintenant entièrement notre indépendance. « La Diète réclame la convocation des députés croates et transylvains, que les lois ordonnent, et qu'exige l'intérêt de l'entente avec les nationalités. Tant qu'elle ne sera pas ainsi également complétée, elle ne pourra pas s'occuper des lois et négociations qui doivent précéder le couronnement. Elle réclame la restauration de toutes les lois de 1848. Reconnaissant comme irrévocable l'abdication de Ferdinand V, elle demande seulement un acte spécial à la Hongrie qui confirme que l'abdication de 1848 s'appliquait aussi à elle. Il faut une amnistie pour les victimes de condamnations illégales ; ce sera la seule garantie que le souverain veut sincèrement revenir au constitutionnalisme. « Si le prince qui jadis a tenu le système absolutiste pour le meilleur moyen de rendre ses peuples heureux s'est, par l'expérience de douze ans, convaincu que par ce moyen il n'arriverait pas au but, et est rentré, sous l'influence de cette conviction, dans la voie constitutionnelle ; si le prince est résolu à avancer sans hésiter dans cette voie ; s'il veut que la foi et la confiance arrachées de nos âmes y poussent de nouvelles racines, il approuvera entièrement nos demandes. — C'est par le couronnement seul que le roi de Hongrie devient le roi légal. Or, le couronnement est lié à des conditions prescrites par la loi, et dont l'accomplissement est absolument nécessaire. Le maintien sans aucune atteinte de notre autonomie constitutionnelle, l'intégrité territorale et politique du pays, la convocation d'un Parlement complet, l'entière restauration de nos lois fondamentales, le rétablissement de notre gouvernement parlementaire et de notre ministère responsable, la disparition de

Digitized by Google

toutes les conséquences encore existantes du système absolutiste, sont les conditions préliminaires sans la réalisation desquelles la discussion et l'entente sont impossibles [1]. »

Entre la forme et le fond du discours comme de l'adresse, le constraste est frappant. L'une est, malgré toute sa fermeté, très modérée ; l'autre est d'une inflexible raideur. Deák, qui, pour la première fois après dix ans d'oppression, élève la voix pour revendiquer publiquement les droits dont sa patrie est injustement et illégalement privée, doit au pays, il se doit à lui-même de dire à l'oppresseur toute la vérité, sans ambages et sans réticences. Ne le ferait-il pas par raison de sentiment qu'il le ferait par tactique. La politique contre laquelle il proteste, et que le pays, après Solférino et le Diplôme, croyait condamnée, elle vient de célébrer un nouveau triomphe : la Patente ne présage rien d'autre à la Hongrie que la reprise d'une ère de centralisme et de germanisation. Est-ce à ce moment, dans cette situation, que Deák peut paraître transiger, paraître même vouloir entrer en discussion sur les droits du pays ? Il y risquerait toute son influence sur la nation, il s'exposerait à la voir tout entière passer au camp des révolutionnaires [2]. A un soufflet répond-on en tendant la main ? La Patente est un soufflet à la Hongrie. Une seule réponse y est possible : celle que fait Deák, l'affirmation sèche, âpre, presque provocante de l'union personnelle. Elle peut être une erreur historique, mais elle n'est pas une faute politique.— Et pourtant, le discours et l'adresse de Deák formulent clairement des propositions d'entente. La Hongrie se refuse à se laisser absorber dans une monarchie autrichienne unitaire, mais elle est prête, sous la condition du respect de ses droits essentiels, à un accord qui, dans l'ensemble, donnerait à la monarchie, pour les affaires communes, une organisation bien peu différente de celle du Diplôme. « D'occasion en occasion, nous arriverons au Reichsrath », disait un des chefs de l'opposition ; et c'était peut-être vrai s'il s'agissait non pas du Reichsrath de la Patente, qu'elle ne pouvait pas accepter sans suicide, mais d'un Reichsrath semblable à celui du Diplôme[3]. Deák

1. *Der ung. Reichstag*, I, 113-35.

2. Kemény, dans le *Napló* du 27 avril 1861, explique ainsi l'attitude de Deák, Beksics, *Kemény Zs.*, 261-2.

3. « Nous ne pouvons participer à aucune représentation *du peuple* de la monarchie », dit le texte de l'adresse (*Der ung. Reichstag*, I, 122 ; Kónyi, *Deák*. II, 25). Il ne me semble pas que cette expression exclue un Reichsrath composé comme celui du Diplôme, ou des corps analogues aux Délégations actuelles,

Digitized by Google

se retranche dans la thèse de l'union personnelle, parce qu'elle est pour la Hongrie la meilleure des positions défensives contre le centralisme menaçant ; mais il ne se ferme pas toute issue ; par l'offre d'entente « d'occasion en occasion, » par la promesse que la Hongrie s'inspirerait non-seulement de ses obligations légales, mais de l'équité, il se maintient ouverte une porte de sortie. Peut-il d'ailleurs faire autrement ? Les lois de 1848 elles-mêmes démentent la thèse de l'union personnelle. La loi 1848 : III § 13 attribue au ministre *a latere* la représentation du pays « dans toutes les affaires qui l'intéressent en même temps que les États héréditaires », c'est-à-dire dans les affaires communes, dont l'existence est ainsi une fois de plus reconnue. Mais la Hongrie ne peut faire cette concession que contre une concession correspondante : elle ne peut donner ces garanties à l'unité de la monarchie, que si elle en reçoit d'équivalentes pour sa propre indépendance. Elle les trouvait dans les lois de 1848 ; et ainsi, pour elle, la reconnaissance préalable de ces lois est le premier acte indispensable d'une entente. — Deák, avec ses idées modernes, est toujours, par certains côtés, un homme de l'ancien régime, nourri de l'étude du droit hongrois, formé dans les Diètes d'avant 1848. Or les anciennes lois hongroises sont toutes le résultat de longues discussions, de longs marchandages entre la cour et la nation : aucune des deux ne dit du premier coup son dernier mot. Le discours et l'adresse ne disent sûrement pas le dernier mot de Deák : il dépendait de la réponse de la cour d'ouvrir le *tractatus diaetalis*, la négociation traditionnelle, ou de rejeter par son intransigeance la nation dans une intransigeance égale.

Un mois entier, les débats de la Chambre roulèrent uniquement sur la question : adresse ou résolution. Quatre-vingt-cinq députés, près du tiers de l'assemblée, y prirent part. Tisza, le premier, opposa à l'idée d'une adresse celle d'une résolution. Son discours est caractéristique de la situation des deux partis. Pour le fond, il approuve entièrement le texte de Deák ; on ne pourrait dire mieux, seulement ajouter que l'existence d'une Hongrie indépendante suivant ses lois est dans l'intérêt des États héréditaires, de l'Allemagne, de l'Europe entière et de la civilisation. Mais, pour la forme, il s'écarte de Deák ; la Hongrie n'a personne à qui elle puisse, constitutionnellement, envoyer une adresse ; il le démontre

toujours sous la condition d'une restauration préalable des lois de 1848. D'autres passages du discours et de l'adresse, sur lesquels je ne puis pas m'étendre ici, me semblent contenir de même des avances à l'Autriche.

Digitized by Google

par des arguments souvent trop subtils. Avant de reconnaître comme légal le pouvoir de fait et de collaborer avec lui à la législation, il faut exiger qu'il s'incline lui-même devant les lois du pays. « Ne violerions-nous pas, en vérité, la Pragmatique Sanction si nous reconnaissions la validité de celle de ses parties qui nous oblige sans reconnaître la validité de celle qui nous protège ? » Ne pouvant pas envoyer d'adresse à un roi qui n'existe pas, ne voulant pas, comme le proposent quelques extrêmes, lancer un manifeste à la nation — car ce serait trop dangereux — que reste-t-il à la Diète qu'une résolution ? Je ne veux pas, dit Tisza, provoquer une rupture; mais, si elle a lieu, ce n'est pas parce que nous aurons choisi la forme de la résolution, c'est parce que nous aurons fermement maintenu nos droits légaux. « Nous ne pouvons pas », dit un autre résolutionniste, « représentants de la Hongrie, nous adresser à l'empereur d'Autriche »[1], et François-Joseph, puisqu'il n'est pas couronné, n'est pas autre chose. — Il y a douze ans, répondent les adressistes, que le roi légitime nous a abandonnés ; le délai légal du couronnement, qui est de six mois, est donc largement passé. « Il nous est impossible d'obtenir sans négociation, comme par un miracle, un roi couronné, et, d'après la logique de la légalité, un ministère formé par le roi non couronné est illégal, tout aussi bien qu'un Parlement convoqué et complèté par le roi non couronné[2]. » Eötvös, avec sa largeur de vues et sa richesse d'idées coutumières, justifie par des considérations politiques sur la monarchie, l'Allemagne et l'Europe les idées de Deák. Melchiór Lónyay le seconde avec des arguments d'ordre économique, où il est maître : « On a sacrifié » (sous Bach) « deux milliards et demi pour quoi ? pour tenter de nouveau sans succès l'incorporation de la Hongrie à l'Autriche[3] » — clair avertissement à ceux qui seraient tentés de voir dans l'essai de Schmerling une garantie pour leurs intérêts matériels. Paul Somssich, conservateur rallié aux libéraux, insiste sur l'unanimité de tous les Hongrois lorsqu'il s'agit de défendre la Constitution et l'existence même du pays, et après avoir souligné qu'il est, de famille et personnellement, catholique et bon catholique, il déclare : « Le Concordat ne lie pas la Hongrie, il n'existe pas pour la Hongrie, car il n'a pas été conclu par un roi couronné de Hon-

1. *Der ung. Reichstag*, I, 162 (Várady).
2. *Der ung. Reichstag*, I, 166 (R. Kubinyi).
3. *Ib.*, I, 234.

Digitized by Google

grie [1]. » Andrássy enserre la Patente dans ce dilemme : « L'État autrichien peut avoir deux bases : ou la base de l'unité comme la formule le discours du trône, ou la base historique sur laquelle il existait depuis trois cents ans. Le souverain autrichien peut être monarque absolu dans l'empire unitaire, ou monarque constitutionnel dans l'union personnelle ; mais gouverner constitutionnellement ce nouvel État autrichien, dont la loi fondamentale serait l'oppression de la Hongrie, c'est impossible [2] .... Quiconque connaît la situation de l'Autriche est contraint de convenir que l'unité forcée ne peut avoir pour appui que l'armée, et pour résultat que la banqueroute. [3] » Son discours, plein d'aperçus vraiment politiques, montre les idées dominantes du Compromis de 1867 déjà arrêtées dans son esprit ; mais la formule de conciliation n'est pas et, dans la situation du moment, ne peut pas encore être trouvée. « La question pendante entre nous et les autres peuples de l'État autrichien peut avoir deux solutions, une pacifique, dont l'issue est sûre, et qui, en réglant selon l'équité les questions matérielles, assure également la liberté des deux parties sur la base de l'union personnelle et des lois de 1848 ; et une sanglante, dont l'issue est incertaine, si l'on essaie de réaliser par la force l'empire unitaire. Le choix ne dépend pas de nous, et la responsabilité ne pèsera pas non plus sur nous [4]. » Ce tournoi oratoire remplit quinze séances. Le 5 juin enfin, la Chambre fut appelée à voter sur la question de principe : adresse ou résolution. Par trois voix de majorité, 155 contre 152, le principe de l'adresse fut adopté. « 14 représentants », dit le procès-verbal, « étaient absents, et un présent n'a pas voté. » Les absences étaient volontaires. Soit que les résolutionnistes reculassent devant la responsabilité d'une rupture, soit que l'autorité de Deák fût assez grande pour les rallier au moins en partie à son avis, ils s'arrangèrent, ayant la majorité, de façon que la Chambre adoptât, au lieu du projet de résolution de Tisza, le projet d'adresse de Deák. Mais, à la discussion des articles, ils substituèrent au passage [5] qui traitait de l'abdication une rédaction beaucoup plus raide, et à l'intitulé de Deák, « Votre Majesté impériale

1. *Der ung. Reichstag*, I, 269-70. « Tonnerre d'applaudissements et acclamations, » dit le procès-verbal.
2. *Der ung. Reichstag*, I, 318-9.
3. *Der ung. Reichstag*. I, 325-6.
4. *Ib.*, I, 319.
5. Par quatorze voix de majorité, « les fatals quatorze ». *Der ung. Reichstag*, II, 375.

Digitized by Google

et royale », le titre tout simple de « Votre Majesté » [1]. Les magnats, si hostiles qu'ils fussent à ces modifications, adoptèrent le projet d'adresse à l'unanimité, de façon qu'il apparût comme la manifestation de toute la nation. Les présidents des deux Chambres, Apponyi et Ghyczy, furent chargés de présenter l'adresse au souverain.

Les dispositions qui régnaient à Vienne n'étaient pas favorables au succès de leur mission. L'empereur, sous l'influence de ses ministres allemands, avait suivi avec un mécontentement chaque jour plus vif les débats de la Diète. Le discours du trône par lequel il ouvrit, le 1er mai, les séances du Reichsrath contenait une menace à peine déguisée à la Hongrie : « Fidèle aux idées exprimées dans le Diplôme du 20 octobre de l'an dernier et mises à exécution par les lois fondamentales du 26 février de cette année, je reconnais pour mon devoir de souverain — devoir assumé devant tous mes peuples, dont les manifestations m'ont confirmé dans ma résolution — de défendre de mon pouvoir impérial, selon la promesse que j'en ai faite dans une heure solennelle, la Constitution de la monarchie comme le fondement inattaquable de mon empire un et indivisible, et j'ai la ferme volonté de m'opposer avec énergie à toute entreprise contre elle, comme à une attaque à l'existence de la monarchie et aux droits de mes pays et de mes peuples. » Quelques jours plus tard, il avait signé l'ordre de procéder aux levées d'impôt en Hongrie au besoin par la force, puis approuvé le renvoi devant les tribunaux militaires des auteurs d'attentats contre des fonctionnaires impériaux. Aussitôt le projet de Deák connu, Rechberg, aidé de Szécsen, adressa une note [2] aux représentants diplomatiques de la monarchie, pour déclarer que le gouvernement ne souscrirait jamais à un pareil programme. Qu'on répondît ainsi, à Pest, aux concessions de la Patente, c'était, disait-il, un signe de l'esprit qui régnait en Hongrie, et envers

1. Deák avait écrit *Felséges császár és király*, V. M. I. et R. (mot à mot : majestueux empereur et roi). Bien que, comme Klauzál le fit remarquer, le titre de roi ne parût pas s'appliquer à la Hongrie, car le roi de Hongrie est « roi apostolique », *apostoli király*, la majorité des députés craignirent de paraître faire tort aux droits du pays, en traitant de roi le souverain inconstitutionnel. « V. M. I. », proposé par quelques-uns, semblait impliquer la soumission à l'idée centraliste ; après qu'un député eut proposé de s'adresser « à l'archiduc d'Autriche », la majorité adopta la formule « V. M. », *Felséges úr*, mot à mot : Majestueux seigneur, car ces mots n'impliquent aucune reconnaissance du titre royal ; le peuple souverain est aussi *felséges*. — *Der ung. Reichstag*, II, 340-3.

2. Publiée par Kónyi, *Budapesti Szemle*, avril 1899.

Digitized by Google

lequel le gouvernement avait montré durant six mois tant d'indulgence. Le grand argument de la note, le refrain qui y revient sans cesse, c'est la Révolution, le soulèvement, — la forfaiture. On sent les ministres allemands déjà sûrs de la victoire, tout infatués de leur nouvelle politique. Ils ne distinguent pas entre les déclamations bruyantes des résolutionnistes et les sages paroles des adressistes ; c'est après les discours de Deák et d'Eötvös, si modérés, si politiques sous leur air d'inflexibilité juridique, que Schmerling déclare qu'aucune entente n'est possible. La situation extérieure favorise ses desseins. Cavour est mort au commencement de juin ; l'Italie est désormais pour un temps moins dangereuse ; on peut pousser à bout la Hongrie sans risquer autant qu'elle trouve à Turin un appui pour une insurrection. En Prusse apparaissent les premiers symptômes du conflit entre la couronne et la majorité parlementaire : d'un coup, une Autriche libérale peut regagner en Allemagne le terrain perdu. — Qu'avaient à opposer à ces perspectives les hommes d'État hongrois ? Les lois de 1848, dont le nom seul exaspérait l'empereur. Aussi « leurs actions baissaient »[1]. Schmerling avait déjà partie gagnée.

Ils firent un dernier effort pour remonter le courant. Qu'une avance de la couronne répondît à l'avance de Deák, l'entente avait les plus grandes chances d'aboutir. La chancellerie hongroise prépara un projet de rescrit conciliant. Mais auparavant la dignité du souverain exigeait qu'il rejetât l'adresse qui, dans sa forme amendée par les résolutionnistes, paraissait révoquer en doute son droit héréditaire. Apponyi et Ghiczy ne furent pas admis en audience ; l'empereur, le 30 juin, les informa qu'il ne pouvait pas accepter l'adresse sous cette forme, mais que, désireux de pouvoir faire connaître son sentiment sur les graves questions qu'ell traitait, il invitait le Parlement à la corriger suivant un précédent de 1790, et qu'il la recevrait alors. Les deux Chambres s'empressèrent d'obéir et l'adresse rectifiée fut remise à l'empereur le 8 juillet. Mais le mauvais effet de la première rédaction ne pouvait pas être effacé, et Schmerling avait eu le temps d'envenimer le conflit en y mêlant le Reichsrath. — Le 2 juillet, il lui avait communiqué le rescrit du 30 juin. Dans les deux Chambres, la majorité jugea nécessaire d'exprimer son indignation de l'outrage fait à l'empereur, et sa sympathie pour les idées du rescrit. La Chambre haute ne put pas se mettre d'accord sur le texte d'une adresse, et se borna à une déclaration de loyalisme. A la Chambre

1. *Emléklapok*, 418, lettre de Szögyény.

Digitized by Google

basse, le président enleva le vote de la même déclaration par une surprise contre laquelle protestèrent la droite et les autonomistes allemands. Peu importait à Schmerling ; il avait atteint son but, engagé le Reichsrath contre la Hongrie, fortifié ainsi sa propre position au conseil et la résistance de l'empereur.

Le moment était décisif pour l'avenir du constitutionnalisme en Autriche, décisif aussi pour l'unité autrichienne. Si les influences hongroises l'avaient emporté, si la réponse du souverain avait permis au parti de l'adresse, sans honte et sans suicide, de continuer la discussion avec l'espoir d'une entente, il semble que celle-ci était près de se faire. Au projet de la chancellerie, les ministres allemands opposaient celui qu'avait rédigé Perthaler. L'un et l'autre partaient des actes du 26 février ; mais le hongrois s'inspirait du rescrit à Vay, qui, remettant à plus tard la fixation du mode d'élection des représentants de la Hongrie au Reichsrath, laissait ouverte en réalité la question de la représentation tout entière ; l'allemand n'admettait que la Patente, avec sa fixation impérative d'un chiffre de mandats, et exigeait une soumission absolue. Au fond, la chancellerie voulait tourner la Patente, revenir au Diplôme ; elle ne demandait à la Diète que de reconnaître le principe du Reichsrath, réservant pour plus tard l'accord sur la forme de cette institution, et de nommer, pour parer aux plus urgents besoins financiers, une « députation régnicolaire », appelée à négocier avec une députation semblable du Reichsrath. Les ministres allemands, au contraire, ne voulaient ni négociation, ni entente ; ils exigeaient de la Hongrie une soumission pure et simple à la Patente. Le conflit d'influences qui dominait toute la politique autrichienne depuis Solférino et Villafranca éclatait dans toute son acuité. L'issue n'en était pas douteuse. Les démissions qu'offrirent Szécsen et Vay furent acceptées, le 18 juillet, avec empressement et dans des formes significatives. C'était la fin de la « campagne d'octobre »[1], — et aussi, mais on ne le vit que plus tard, la fin de l'unité de l'Autriche.

Le rescrit de Perthaler, daté du 20 juillet, fut lu aux Chambres hongroises le 22. Il affirme que l'indépendance de la Hongrie ne court aucun risque à la délibération commune des affaires communes, et que ses droits constitutionnels sont étendus par la Patente. Par des textes de lois hongroises, il démontre l'existence des institutions communes. « L'unité du trône, la communauté de l'armée, la centralisation administrative pour les finances de

1. V. plus haut, p. 243 sqq.

Digitized by Google

l'Empire, sont les conséquences naturelles de la Pragmatique Sanction, qui consacre l'indissolubilité de l'Empire ; et, de même que la Hongrie n'a plus eu, depuis l'avènement de notre dynastie, de représentation diplomatique particulière, et, en ce moment même, n'est représentée auprès des grandes puissances européennes qu'avec le reste de nos États sous le nom de monarchie autrichienne, de même elle était obligée de contribuer aux dépenses générales de l'État, et astreinte à supporter une partie des charges et des sacrifices qui, à la suite des guerres, pesaient sur nos peuples..... Trois cents ans de gouvernement commun et les événements traversés en commun ont créé entre la Hongrie et le reste de nos États un lien bien trop étroit pour qu'on puisse l'appeler une simple union personnelle. » L'union personnelle est condamnée par l'expérience des lois de 1848. Ce qu'elles ont d'acceptable a été remis en vigueur par le Diplôme ; pour le reste, l'empereur ne les reconnaîtra pas davantage dans l'avenir que dans le passé « et ne se tient pas pour personnellement obligé de les reconnaître », et il attend les propositions du Parlement pour une revision qui devra précéder toutes négociations sur le diplôme inaugural. Le mode définitif d'élection des députés de la Hongrie au Reichsrath sera fixé légalement par le Parlement ; mais, entre temps, l'empereur l'invite à les nommer suivant un procédé provisoire, et bientôt, car il faut que les affaires communes soient traitées en août au plus tard. Pour résoudre les questions de la Transylvanie, de la Croatie et de la Voïvodie, il faudra tenir compte des droits et intérêts des nationalités. L'abdication de Ferdinand Ier concernait la couronne de l'empire d'Autriche et de tous les royaumes réunis sous lui, « désignation qui s'applique incontestablement aussi à la Hongrie » ; elle a été notifiée, de même que l'avènement de François-Joseph, à tous les peuples autrichiens ; il n'y a donc pas lieu d'y revenir. Des grâces ou une amnistie pourront être accordées à l'occasion du couronnement. — Bref, c'est un refus complet opposé à toutes les demandes de l'adresse.

« On dit que M. de Schmerling a reçu aujourd'hui par télégramme les félicitations les plus sincères de l'ambassadeur actuel d'Autriche à Rome [1] », écrivait ironiquement un journaliste après la publication du rescrit ; et Deák, sitôt terminée la lecture du document, disait à un député de l'opposition : « Eh bien, mon ami, nous voici maintenant tous résolutionnistes [2]. » — La

1. Bach. — Friedmann, *Zehn Jahre öst. Politik*, 300.
2. Beksics, *Kemény Zs.*, 268.

Digitized by Google

Chambre, après une longue interruption de ses séances, adopta à l'unanimité, sans discussion, le nouveau projet d'adresse que Deák lui soumit; les magnats s'y associèrent également à l'unanimité. Cette seconde adresse a un tout autre ton que la première : elle est plus longue, plus détaillée, plus raide, souvent mordante; la première contenait un exposé de droits qu'on espérait pouvoir encore reconquérir, la seconde est une réponse aux arguments de la force. Le rescrit, dit Deák, nous a convaincus que Votre Majesté n'est pas décidée à régner en Hongrie entièrement selon la Pragmatique Sanction. La suspension de notre Constitution, le Diplôme, la Patente, le refus de compléter la Diète, sont autant d'atteintes à la Pragmatique Sanction. « Votre Majesté considère le Parlement non point comme le corps qui exerce en commun avec elle, au nom de la nation, le pouvoir législatif partagé entre le monarque et la nation, et sans le consentement duquel aucune loi ne peut être faite ou modifiée, mais comme un corps qui est obligé d'accepter, même dans le domaine législatif, pour loi l'ordre absolu du monarque, et de l'inscrire, malgré la Constitution et les lois sanctionnées, dans le livre des lois. » Où serait alors l'indépendance constitutionnelle de la Hongrie ? Et qui nous garantirait qu'un jour un successeur de Votre Majesté ne procéderait pas de même avec le reste de nos libertés et de nos lois ? — Il réfute les théories du rescrit sur le droit hongrois, ses objections contre les lois de 1848. La Révolution n'est pas venue de leur adoption, mais au contraire des obstacles qui ont été mis à leur fonctionnement. « Comment ces obstacles se sont dressés, nous voulons le taire, pour ne pas réveiller les douloureux souvenirs du passé, et par respect profond pour la personne de Votre Majesté. » Le retour à l'absolutisme ne se justifie pas par les lois de 1848 ; car il atteint aussi les peuples de l'Autriche, qui avaient reçu du souverain même leur Constitution, et la Croatie, qui avait pris les armes contre ces lois. Les États héréditaires n'ont pas à prendre parti dans les affaires de la Hongrie ; la Hongrie veut bien s'entendre avec eux, mais comme pays libre, sous réserve de son indépendance, d'occasion en occasion; c'est le meilleur moyen d'éviter de dangereux conflits, qui naîtraient sûrement au Reichsrath. La politique du ministère n'est qu'un essai de reprendre l'absolutisme de Bach sous forme constitutionnelle; elle échouera comme lui. Il n'y a qu'un principe sûr, la continuité du droit. L'empereur déclare ne pas se croire obligé personnellement par les lois de 1848 : « Si le monarque a le droit de ne pas recon-

Digitized by Google

naître force obligatoire pour lui aux lois sanctionnées par ses prédécesseurs, quelles garanties ont donc notre Constitution, la liberté légale du pays et les lois présentes et futures? Qu'est-ce qui assurera aux peuples de l'Empire la durée de la liberté constitutionnelle que Votre Majesté leur a conférée ?... La continuité obligatoire, qui se transmet par héritage de génération en génération, et s'étend aux princes comme aux peuples... est la base de la liberté des peuples comme des trônes et des droits héréditaires des princes. » Elle seule donne confiance dans la durée du droit; sans elle, peuples et princes n'ont le choix qu'entre absolutisme et révolution. La Hongrie n'est pas une province autrichienne; la Patente de 1804 elle-même réfute sur ce point le rescrit. — Et, après avoir récapitulé les principes fondamentaux du droit public hongrois et les violations que le gouvernement en commet, l'adresse se termine par ces protestations énergiques, destinées à ruiner d'avance le crédit moral et matériel du nouveau régime : « Nous sommes donc forcés, nous, les représentants de la nation, de déclarer avec un profond respect, mais aussi avec la franchise que nous devons à Votre Majesté, à la patrie et à nous-mêmes, que nous nous tenons fermement à la Pragmatique Sanction et à toutes ses clauses, sans aucune exception, et que nous ne pouvons considérer et reconnaître comme constitutionnelle aucune mesure qui soit en opposition avec l'une quelconque de ses parties. — Nous nous tenons fermement à l'autonomie constitutionnelle du pays, et ne pouvons donc reconnaître aucun lien avec les États héréditaires autre que celui qui est établi par la Pragmatique Sanction. Nous ne pouvons pas accepter le Diplôme impérial du 20 octobre ni l'extension à la Hongrie de la Patente du 26 février, et nous ne pouvons prendre le contenu de ces actes pour base de nos délibérations, ni le reconnaître comme obligatoire pour la Hongrie. Nous protestons aussi solennellement contre la prétention de donner au Reichsrath en Hongrie aucun pouvoir de législation ou de disposition; nous déclarons que nous n'y enverrons pas de représentants, et, proclamant toute élection au Reichsrath qui pourrait avoir lieu en dehors du Parlement hongrois et l'acceptation de pareil mandat violation de notre Constitution, nous dénions à ceux qui seraient élus ainsi tout droit à représenter la Hongrie. Comme personne n'a titre à disposer de la Hongrie et de ses droits en dehors de la volonté du roi légal constitutionnellement unie à la volonté de la nation, nous déclarons que nous ne pouvons que considérer toutes mesures prises par le Reichsrath

Digitized by Google

touchant la Hongrie et ses parties annexes comme inconstitutionnelles et nulles ; que nous ne reconnaissons pour constitutionnels, et par conséquent obligatoires pour la Hongrie, aucune charge et aucune obligation établie par lui, aucun emprunt voté par lui, aucune vente de domaine public consentie par lui, et que nous serons forcés, en tout temps, de regarder ces actes comme accomplis sans le consentement du pays, et par conséquent sans droit[1]. Nous déclarons que nous voulons maintenir inviolé le droit constitutionnel de la nation de voter toujours dans son propre Parlement les impôts et les recrues, et que nous ne consentirons jamais à le remettre au Reichsrath. Nous nous tenons fermement au droit public du pays, qui attribue exclusivement au roi et au Parlement légalement convoqué le pouvoir législatif, aussi bien la confection des lois que l'interprétation et l'abrogation des lois déjà faites. Aussi ne pouvons-nous ni regarder comme constitutionnel l'exercice unilatéral du pouvoir législatif, ni accepter un octroi quelconque, ni admettre que des lois sanctionnées soient dans aucune de leurs parties unilatéralement abrogées, modifiées ou abolies. C'est pourquoi nous nous tenons aussi aux lois de 1848 dans toute leur extension, et, puisqu'elles ont été faites constitutionnellement et sanctionnées solennellement par le roi, les considérons comme pleinement valides. — Nous déclarons qu'avant que le Parlement n'ait été complété suivant la loi nous ne pouvons nous prêter ni à la confection de lois ni à une négociation sur le diplôme inaugural. — Nous déclarons enfin que nous sommes forcés de considérer le gouvernement actuel du pays, en particulier les procédés absolutistes des fonctionnaires inconstitutionnels, comme illégaux et tombant sous le coup des peines portées par nos lois, l'établissement, malgré la loi, d'impôts directs et indirects et leur levée à main armée comme inconstitutionnels. — Nous voyons avec douleur Votre Majesté, par le rescrit royal, rendre impossible toute entente, et en rompre définitivement le fil. Le rescrit ne se place pas sur le terrain de la Constitution hongroise, mais il pose comme lois fondamentales le Diplôme et la Patente impériaux, actes du pouvoir absolu, en contradiction avec l'essence de notre Constitution ; pour nous, notre devoir envers la patrie, notre situation de représentants et notre conviction nous lient à la Constitution hongroise ; ce n'est que sur sa base que nous pouvons délibérer. Entre ces deux principes divers, opposés même, l'entente désirable n'est pas possible. Notre

1. L'avertissement donné ici aux prêteurs étrangers est clair.

Digitized by Google

principe nous est imposé par notre devoir le plus sacré, nous ne pouvons pas nous en écarter. C'est pourquoi, nous le constatons avec un profond regret, nous sommes, nous aussi, en suite du rescrit royal, forcés de considérer comme rompu le fil des délibérations du Parlement. — Il est possible qu'un temps d'épreuve arrive de nouveau pour notre patrie : nous n'avons pas le droit, pour le détourner de nous, de manquer à notre devoir civique. La liberté constitutionnelle du pays n'est point pour nous une propriété dont nous puissions librement disposer ; la nation nous en a confié la garde, sur notre honneur et notre conscience, et nous en sommes responsables devant la patrie et notre conscience. S'il faut souffrir, la nation souffrira, pour sauver pour les générations futures la liberté constitutionnelle héritée des ancêtres. Elle souffrira sans découragement, comme nos ancêtres ont pâti et souffert, pour pouvoir défendre les droits du pays ; car ce que nous enlèvent la force et la violence, le temps et des circonstances heureuses peuvent nous le rendre ; mais ce que la nation a sacrifié par peur de la souffrance, la reconquête en est toujours difficile et douteuse. La nation souffrira, dans l'espoir d'un avenir plus beau, et confiante dans la justice de sa cause. »

Personne, ni en Hongrie ni en Autriche, ne se faisait d'illusions sur les conséquences nécessaires d'un pareil langage, et le dénouement de la situation : c'était la dissolution immédiate du Parlement, et, à bref délai, la suspension des formes constitutionnelles de l'administration, l'établissement d'un provisoire. Le rescrit de dissolution fut lu aux Chambres le 22 août : il déclarait seulement que le Parlement élevait des exigences impossibles à satisfaire, qu'il ne servirait de rien de prolonger ses délibérations, et que l'empereur se réservait d'ordonner, autant que possible dans les six mois, la convocation d'une nouvelle assemblée. A la Chambre basse, Deák formula encore une courte protestation, et conseilla à la nation de s'attacher exclusivement, rigoureusement, au respect de la loi ; Tisza fit voter une motion promettant aux nationalités non hongroises toutes les satisfactions compatibles avec l'intégrité territoriale et politique du pays, proclamant le principe de l'entière égalité civile et politique entre les diverses confessions, y compris les juifs, et déclarant la nécessité d'abolir tout ce qui pouvait subsister du régime féodal, dans un esprit d'entière équité envers tous les intéressés, avec indemnité ou rachat. Ainsi une grande partie des habitants de la Hongrie voyaient leurs intérêts liés à la tenue prochaine d'une Diète, et c'étaient autant de défen-

Digitized by Google

seurs acquis à la légalité, d'adversaires dressés contre le gouvernement. Aux magnats, Majláth prononça un important discours, qui avait la valeur d'une confession. Il montra les hommes d'octobre se jetant dans la mêlée comme pour couvrir une brèche, détournant la guerre civile menaçante ; il expliqua, tout en la blâmant, la conduite des ministres autrichiens, partisans de la centralisation, et, affirmant avec énergie la nécessité pour l'Europe et en particulier pour la Hongrie de la monarchie autrichienne, il souligna surtout la part personnelle de l'empereur dans cette tentative de pacification et il exprima sa confiance dans « l'appel du souverain mal informé au souverain mieux informé ». Sous la menace d'une dissolution par la force, les Chambres se séparèrent, après que Ghiczy eut appliqué à leur situation les paroles célèbres de Luther à Worms : « C'est ici que nous tenons, nous ne pouvons pas faire autrement, que Dieu nous soit en aide ! »

Contre le Parlement hongrois, Schmerling fit un second appel au Reichsrath. Son discours du 23 août commente le rescrit de dissolution et en fait ressortir, avec une clarté provocante, les idées maîtresses. L'empereur a restauré la Constitution hongroise sous une seule réserve en faveur des affaires communes. Il avait le droit de faire cette réserve, car la restauration de la Constitution est un acte de sa libre volonté. « La Constitution de la Hongrie n'a pas seulement été détruite par la violence révolutionnaire, elle a été aussi en droit forfaite, et en fait abolie ». Et voilà, aux applaudissements de la majorité [1], le principe de Bach devenu le mot d'ordre officiel de l'Autriche constitutionnelle. En trois points Schmerling résume la volonté arrêtée de l'empereur : 1° L'empereur maintient toutes ses décisions d'octobre et de février, dans toutes leurs parties. Le Reichsrath ne peut pas être paralysé par l'abstention d'une partie de ses membres ; l'accès en reste ouvert à tous. Aucune modification de la Constitution n'aura lieu que par voie constitutionnelle, c'est-à-dire d'accord avec le Reichsrath. — 2° L'empereur n'accordera jamais sa sanction à celles des lois de 1848 qui menacent les intérêts de la monarchie ou les droits de certains pays hongrois (Croatie et Transylvanie) ; il sanctionnera les autres, lorsqu'une Diète les aura séparées des premières, et adaptées à la situation nouvelle de la Hongrie. — 3° Il espère que les idées en Hongrie s'éclairciront assez vite pour que la convocation d'une Diète soit bientôt possible.

Deux projets d'adresse se trouvèrent en présence pour répondre

1. « Vifs applaudissements à gauche et au centre », dit le procès-verbal.

Digitized by Google

à cette communication. Celui de Clam-Martinic, après une révérence aux droits du souverain, exposait que la Chambre ne pouvait pas se mêler d'une question qui ne regardait que le roi de Hongrie et la nation hongroise sans l'envenimer de façon peut-être irréparable. Par un habile détour, il exprimait l'espoir qu'en invoquant la théorie de la forfaiture le souverain n'entendait pas quitter le terrain de la légitimité, le seul solide, le seul qui garantît l'unité de l'Empire. Il mettait le gouvernement en garde contre l'idée de faire donner des lois à la Hongrie par un Reichsrath sans Hongrois, « ce qui excéderait sa compétence constitutionnelle et morale », et il concluait que le Reichsrath, étant Reichsrath étroit, cisleithan, ne pouvait pas s'ingérer dans une question qui intéressait la monarchie entière. Giskra, au nom de la commission, uniquement composée de membres de la majorité, proposait un projet qui, tout en exprimant l'espoir que la suspension de la vie constitutionnelle en Hongrie ne serait que provisoire, se plaçait entièrement sur le terrain de la Patente et du rescrit. Dans la longue discussion qui s'engagea, Smolka, l'ancien président de 1848, chargea vivement le ministère, démontrant toutes les inconséquences et toutes les contradictions de sa politique. En 1848 et 1849, c'est à une petite faction que les documents officiels, les manifestes impériaux imputaient la Révolution, et ils félicitaient la majorité de la nation de son attitude patriotique. La petite faction a depuis été punie, et assez durement; c'est la majorité fidèle que frappe la théorie de la forfaiture. Les adresses montrent que le Parlement hongrois était prêt à bien des concessions ; mais en réalité on ne voulait pas d'entente. Les nationalités hongroises ne se laisseront pas prendre aux promesses du gouvernement : on leur en avait déjà fait autant il y a douze ans, et elles savent ce qu'on en a tenu. La majorité de la Chambre votera le projet de la commission : mais voyez-nous, voyez ces bancs vides, et vous penserez que la majorité du pays a dans le ministère, non point confiance, mais la plus entière défiance.

Du côté allemand, les subtilités juridiques se donnèrent carrière, pour démontrer aux Hongrois qu'ils n'avaient qu'à se soumettre, que le droit était contre eux. Hasner et Mühlfeld se distinguèrent particulièrement. — Rieger ramena la question à ses vrais termes; aux propositions du Diplôme, la Patente a substitué des ordres; de là vient tout le mal. L'idée d'une représentation centrale est juste et bonne, mais il ne fallait pas, pour la faire triompher, recourir à la violence. Tout le sys-

Digitized by Google

tème actuel est le gouvernement de la majorité par une minorité ; ce n'est pas cela qui restaurera la confiance et le crédit. — Les Hongrois, déclare Potocki, en revendiquant leur légalité constitutionnelle hongroise, sont les champions de tous ceux qui, dans l'État autrichien, réclament leur autonomie, leur nationalité et leurs droits ; en ce sens, nous sommes tous solidaires des Hongrois. — Schmerling, visant Majláth, essaya de mettre les conservateurs hongrois en opposition avec eux-mêmes ; le Diplôme aussi se fonde sur la forfaiture, autrement il est un non-sens ; si la Constitution existait en pleine vigueur, comment le souverain aurait-il pu la modifier sans le Parlement ? Et, dénonçant l'esprit de négation traditionnel en Hongrie, il termina par un appel du peuple mal informé au peuple mieux informé. — Giskra chanta les louanges du grand État autrichien ; à l'argument de Rieger, que c'est la minorité qui y gouverne, il ne trouve à répondre que ceci : oui, si le nombre devait décider de tout ; mais non, si la Constitution est telle que les majorités et les minorités s'y forment suivant d'autres règles. — L'adresse fut naturellement votée par la majorité. A la Chambre haute, les adversaires du gouvernement, Palacký et Leo Thun, furent interrompus par le président, et l'assemblée adopta une adresse semblable à celle des députés, mais de ton moins violent.

Schmerling avait trouvé pour remplacer Vay un nouveau chancelier, le comte Antoine Forgách. C'était un des rares Hongrois qui eussent servi dans les États héréditaires : il avait été sous Bach directeur au ministère de l'intérieur, puis gouverneur de Bohême. Il s'était fait aimer dans ce pays par son affabilité et son impartialité ; on l'en enleva, pour l'exposer, comme chancelier hongrois, à la rancune de ses compatriotes : « chacun hors de la place où il convient » est une maxime chère aux gouvernements autrichiens. S'il était fermement attaché à la monarchie, Forgách n'en restait pas moins bon Hongrois ; il n'avait pas de programme bien arrêté en entrant au ministère, mais il ne voulait à aucun prix d'élections directes en Hongrie ; l'empereur, qui y avait toujours été hostile, lui donna volontiers l'assurance qu'il demandait. [1] Le jour même de la dissolution, il adressa aux comtes suprêmes une

1. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 174-5. — Il y a là une petite énigme que nous n'avons pas les moyens de résoudre : Schmerling voulait-il ou non des élections directes ? l'empereur soutenait-il ou non absolument Schmerling ? Avec des élections directes, certaines régions de la Hongrie auraient pu être représentées, et on aurait eu une sorte de Reichsrath large. — Les motifs qui ont empêché d'y recourir nous échappent entièrement.

Digitized by Google

circulaire pour leur rappeler l'instruction de novembre 1860, et attirer leur attention sur les conséquences graves qu'aurait la continuation de l'anarchie. Les comitats protestèrent contre la conduite du gouvernement. Celui de Pest, le plus bruyant, fut suspendu, et ses séances empêchées par la force. Ils défendirent à leurs fonctionnaires de collaborer aux opérations du recrutement; leurs assemblées furent interdites. La protestation du pays était unanime. Le 5 novembre, un rescrit royal suspendit toute l'administration hongroise, du conseil de la lieutenance aux conseils communaux des villes, nomma un gouverneur chargé de rétablir l'ordre au plus tôt, établit la juridiction des conseils de guerre pour les crimes et délits qualifiés de politiques [1]. Un an à peine après le Diplôme, le régime de Bach faisait ainsi sa rentrée en Hongrie, et, tandis qu'en Autriche se jouait la comédie constitutionnelle, la nation se retirait dans la passivité.

Ce court intermède d'activité ne lui avait pas été inutile. La passivité ininterrompue n'avait à la longue que deux issues, la soumission ou la révolution. La tenue de la Diète rappela au pays pourquoi il luttait; elle lui fit apercevoir à nouveau, en pleine lumière, sa situation; elle lui donna conscience de sa force, lui prouva que dans la défense de ses droits la nation était unanime : les partis s'étaient fondus en un seul, sitôt avéré l'échec de la politique de conciliation [2]. Elle avait donné aux Magyars l'occasion de faire des avances — sincères alors — aux autres nationalités, et de se prémunir ainsi contre les manœuvres possibles du gouvernement. Dans les adresses de 1861, devenues le credo du pays, la nation trouva formulé à nouveau, avec précision et énergie, le programme qui lui permit de coordonner et d'unir toutes ses forces pour une nouvelle lutte. Deák, dont la popularité atteint alors à son apogée, dont les adresses et les discours provoquent un revirement d'opinion dans les comitats même résolutionnistes, jouit désormais d'une autorité plus incontestée que jamais [3]; il

1. Haute trahison, lèse-majesté, entreprises contre la sûreté publique, l'action des autorités, les propriétés de l'État; participation à des sociétés secrètes, excitation à la haine contre une religion, une nationalité, une classe, les institutions fondamentales de la société (mariage, famille, propriété), colportage de bruits ou prédictions fausses, insultes aux personnes chargées d'une fonction publique, souscription pour arrêter les suites légales d'actions punissables; contravention aux ordres qui interdisent les démonstrations politiques. — Tous ces délits et crimes sont punissables, même s'ils sont commis par la presse.

2. Lederer, *Andrássy*, I, 142.

3. « Les résolutionnistes même rampent devant lui. » Il est l'idole du pays, jamais un homme dans les temps modernes, n'a eu autant d'autorité sur une nation. Lettre de Hajnik à N. Kiss, 28 mai 1862, Kónyi, *Deák*, V, 46.

Digitized by Google

tient la nation dans sa main : elle le suit, sans divisions et sans résistances, jusqu'à la crise décisive de 1865.

Entre la bureaucratie centraliste et la Hongrie constitutionnelle, la lutte était inévitable. La formule d'octobre et de décembre 1860, libéralisme avec et par les Hongrois, était la seule juste, la seule possible, si l'on eût été à Vienne sincèrement libéral : que pouvait être un libéralisme fondé sur l'oppression du seul peuple qui eût possédé jusque-là des institutions libérales ? Mais Schmerling et son école voulaient un conflit. Centralistes, ils étaient entraînés sur la pente fatale de la germanisation et de l'absolutisme. Cet entraînement et ces tendances absolutistes expliquent seuls leur politique envers la Diète de 1861. La première adresse était conciliante ; le gouvernement avait en mains plus d'une arme : il pouvait effrayer la Diète par un essai d'entente directe avec la Croatie et la Transylvanie, lui faire sentir ce que sa situation avait d'incomplet et d'incertain, faire miroiter devant elle les bienfaits d'une entente rapide, l'amener ainsi à composition. Schmerling, qui se piquait de connaître l'histoire de Hongrie assez pour y découvrir l'esprit de négation, aurait pu y apprendre aussi ce que c'était que le *tractatus diaetalis*. — Mais l'obstacle à l'entente était dans les sentiments personnels du souverain, irrité dans son orgueil ; dans l'obstination et la raideur du ministre, dont la personne et les projets l'avaient séduit ; et dans ces projets eux-mêmes, tout pénétrés encore de la chimère de la mission allemande de l'Autriche. L'adresse de Deák, sur ce point, était prophétique : entre l'Autriche partie de l'Allemagne et la Hongrie, le conflit était insoluble. Pour n'avoir pas entendu sa voix, l'Autriche n'en a pas moins, cinq ans plus tard, été exclue de l'Allemagne ; la séparation inévitable [1] s'est faite ; et, pour ne s'y être pas résignée à temps, elle a dû subir en outre la séparation qui, en 1861, pouvait encore être évitée : la séparation d'avec la Hongrie, le dualisme.

1. V. Ratzel, *Polit. Geographie*, 29-30.

Digitized by Google

CHAPITRE III

L'ÉCHEC DU CENTRALISME (1861-1865)

I. *L'opposition nationale.* — II. *Le Reichsrath et le ministère.* — III. *L'empereur, l'Allemagne et la Hongrie.*

I

La Patente de février avait tracé le cadre de l'Autriche unitaire constitutionnelle : il ne restait à Schmerling qu'à le remplir. Son succès dépendait de trois conditions. Il fallait qu'il pût vaincre et désarmer les oppositions nationales suscitées par la Patente, réunir au Reichsrath des représentants de tous les peuples autrichiens, faire un Reichsrath complet ; — assurer à ce Reichsrath un fonctionnement régulier, sans accrocs, sans difficultés, et y pouvoir compter sur une majorité compacte et toujours strictement ministérielle ; — trouver toujours « en haut » un appui énergique et inébranlable, garder la confiance exclusive de l'empereur. Au bout de peu d'années, il fut acquis qu'aucune de ces conditions n'était réalisée : du coup, le système était condamné, et ce fut dans d'autres voies qu'il fallut chercher la solution du problème constitutionnel autrichien.

La question des résistances nationales se réduit, du point de vue d'une politique réaliste, à deux questions concrètes — les mêmes qui forment, depuis les origines de la monarchie, le fond du problème autrichien — : la question bohême et la question hongroise. L'une résume, à cause de la situation dominante des Tchèques parmi les Slaves cisleithans [1], tout le problème national en Cisleithanie ; l'autre est l'essence du problème de la monarchie lui-même. Elles ont toujours été intimement liées l'une à l'autre. Au début de l'ère constitutionnelle en Autriche, leur dépendance réciproque était encore plus marquée ; c'était en Hongrie que

1. V. plus loin, l. III, ch. II.

Digitized by Google

devait se résoudre la question bohême, et en Bohême la question hongroise.

Les Tchèques, depuis la chute de l'absolutisme, n'avaient pas eu à se louer de l'Autriche. Dans la crise de transformation qu'elle avait traversée de 1859 à 1861, elle avait semblé oublier jusqu'à leur existence. Aucun d'eux n'avait été appelé au Reichsrath renforcé ; à voir comment y étaient représentés les pays de la couronne de Saint-Venceslas, on eût pu croire qu'ils ne comptaient que deux forces politiques, la noblesse féodale et la bourgeoisie allemande. Lorsqu'un membre de l'assemblée — et un membre transleithan — éleva la voix en faveur de la langue tchèque, un des féodaux protesta vivement : il y a des écoles tchèques, on prêche en tchèque, il paraît un journal officiel en tchèque — peut-on alors parler d'oppression[1] ? — Les patriotes tchèques étaient d'un autre avis. Rieger rédigea un mémoire à l'empereur, où, sous prétexte de demander l'autorisation nécessaire pour faire paraître un journal, il exposait en détail les souffrances de la nation. « Il est visible », écrivait-il, « que la noblesse, dont ce serait la mission historique d'être devant la couronne l'interprète des vœux de la nation, a en réalité renoncé à ce beau rôle » ; elle a perdu le sentiment tchèque, désappris la langue nationale ; elle se désintéresse des efforts de la nation. Cinq millions de Tchèques et deux millions et plus de Slovaques sont restés sans représentants au Reichsrath : seraient-ils punis précisément pour s'être montrés en 1848 toujours fidèles à la monarchie ? L'accueil de l'empereur aux députés qui lui remirent le mémoire fut très gracieux ; Goluchowski ne les reçut pas moins bien : il songea un moment à confier à Rieger un poste au ministère [2]. Mais Clam, encore sous l'influence de ses souvenirs de 1848, tenait toujours Rieger pour un révolutionnaire. Aussi le seul résultat de cet épisode fut-il un nouveau règlement des audiences impériales, destiné à écarter de l'oreille de l'empereur toute vérité autre que la vérité officielle[3].

Les Tchèques saluèrent avec enthousiasme la publication du Diplôme. Du point de vue purement national, il ne leur offrait aucun avantage ; du point de vue historique du droit d'État, il reprenait d'une main ce qu'il donnait de l'autre [4]. Mais ils n'étaient

1. Le prince J. A. Schwarzenberg contre Alex. Mocsónyi, représentant de la Voïvodie.

2. Jahn, *Rieger*, 74.

3. Černý, *Boj za právo*, 822-34.

4. Diplôme, III, Al. 1 et 2.

Digitized by Google

pas gâtés, et une dure expérience ne leur avait pas encore appris la méfiance. La réflexion, pourtant, dut dissiper leur enthousiasme, car ils accueillirent, dans l'ensemble, sans protestation et plutôt même avec une certaine faveur [1], la Patente. Ils y voyaient réalisée la Constitution depuis si longtemps promise et ajournée; ils avaient l'espoir de contempler à bref délai, après treize ans d'interruption, une Diète de Bohême, et de pouvoir enfin exercer leur influence sur les affaires du pays, au lieu d'être abandonnés à l'arbitraire de la bureaucratie allemande; ils ne se faisaient pas d'illusions sur la loi électorale et les lois constitutionnelles, pleines d'injustices et de pièges, mais ils comptaient sur l'action même des représentants du pays pour en obtenir à bref délai la revision équitable et libérale.

Encouragés par leur succès aux élections communales de Prague, où ils avaient reconquis la mairie livrée depuis douze ans par le gouvernement à la minorité allemande, ils abordèrent avec confiance la première session de la Diète de Bohême, le 6 avril 1861. Les présages du début semblèrent favorables à leurs vœux. Forgách, le gouverneur, ouvrit la session par une allocution en tchèque; le grand maréchal du pays [2] s'excusa sur son ignorance — qu'il regrettait — de n'en pouvoir faire autant. A la demande du cardinal de Schwarzenberg, archevêque de Prague, la Diète exprima à l'unanimité, dans une adresse, son espoir de voir le souverain se faire couronner roi de Bohême; et l'empereur promit de faire droit à cette prière. [3] Pourtant quelques dissonances et quelques conflits annoncèrent déjà les difficultés ultérieures: les Tchèques ne crurent pas pouvoir prendre possession de leurs sièges sans protester formellement contre les injustices de la loi électorale; dans la commission du pays [4], deux places seulement sur huit leur furent attribuées; ils sentirent ainsi à nouveau l'abus de la force dont ils étaient victimes, et commencèrent à perdre leur espoir d'une revision amiable, puisque les Allemands usaient

1. Srb, *Pol. dějiny*, I., 6.

2. C'est le président de la Diète, nommé par l'empereur.

3. Srb, *Pol. děj.*, 13-4. Les Allemands n'avaient pas voulu, comme le déclarèrent leurs journaux, troubler l'élan de l'assemblée par des réserves ou une protestation en faveur de l'unité de la monarchie. La personne du promoteur de la manifestation, le cardinal de Schwarzenberg, leur semblait une garantie qu'elle exprimait seulement le respect du droit historique de la Bohême, et non une tendance fédéraliste.

4. L'organe exécutif de la Diète, comprenant 8 membres, 2 élus par chaque curie, 2 par l'assemblée entière.

Digitized by Google

avec si peu de ménagements de leur majorité arbitraire. Cependant, aussi longtemps qu'il ne s'agit que des affaires provinciales, une sorte d'entente superficielle resta possible. Les vraies difficultés commencèrent et la division profonde des nationalités apparut lorsque vint en discussion la question de l'élection au Reichsrath.

La majorité des députés tchèques voulait s'abstenir, et Palacký l'appuyait de son autorité. Elle invoquait des raisons d'ordre moral et des raisons d'ordre pratique. La dignité nationale interdisait à des Bohêmes d'envoyer des représentants à ce Parlement qui dépouillait injustement leur Diète d'une grande partie des attributions auxquelles le Diplôme lui donnait droit. La prudence commandait de ne pas aller au Reichsrath avant de connaître l'attitude des Hongrois et des Croates : sans les Transleithans, il n'y avait pas de majorité possible contre la germanisation ; se précipiter au Reichsrath sans être sûrs qu'ils y viendraient, c'était, pour les Tchèques, s'humilier d'abord, et s'exclure ensuite volontairement du bénéfice des concessions dont peut-être le ministère achèterait la présence des Hongrois et des Croates. La minorité estimait que la nation tchèque devait profiter de toute occasion pour faire entendre ses plaintes et ses revendications à l'Autriche et à l'Europe : où trouver une tribune de plus de portée et de résonnance qu'au Reichsrath ? Il fallait y aller, mais en débutant par une protestation. Rieger hésitait, entraîné vers la majorité par le sentiment, vers la minorité par la réflexion ; il lui semblait qu'il fallait au moins risquer un essai au Reichsrath. Comme la minorité déclarait qu'elle voterait en tout cas, il se rangea de son côté : il voulait, au début de la vie parlementaire, éviter à tout prix une scission, qui eût compromis et affaibli la position de la nation. Palacký fut, sinon convaincu, du moins décidé par l'archevêque qui, comme tous les grands propriétaires, était pour le vote. Ainsi la minorité l'emporta, et les Tchèques n'inaugurèrent pas aussitôt, comme le firent les Hongrois, la résistance passive contre le Reichsrath. Ce fut la première conséquence de leur réconciliation avec la noblesse historique [1].

Jusqu'au Diplôme, l'ancienne hostilité avait subsisté entre les féodaux et les Tchèques : le mémoire de Rieger attaquait la noblesse, et l'influence de Clam écartait Rieger du service public.

1. Quoique le nom de noblesse historique n'ait commencé d'être usuel qu'en 1867, je l'emploie ici pour désigner déjà la partie de la noblesse de Bohême qui tendait à faire cause commune avec les Tchèques, par opposition à la noblesse constitutionnelle qui pactisait plus avec le gouvernement.

Digitized by Google

La situation changea après le 20 octobre. Clam se préoccupa désormais avant tout d'assurer les droits et l'influence de la Diète de la Bohême : la rédaction du Diplôme était vague, et il importait que l'interprétation en fût favorable aux intérêts des provinces ; les Tchèques étaient ainsi pour lui des alliés naturels. Il s'inquiétait aussi beaucoup de la propagande calviniste qui se poursuivait alors dans le peuple de Bohême ; en se rapprochant de la nation, la noblesse catholique pourrait, espérait-il, y mettre obstacle. Rieger et Palacký, de leur côté, avaient été alarmés par la nomination de Schmerling, où ils voyaient l'indice du retour en faveur des idées centralistes ; ils acceptèrent avec empressement une alliance dont le mémoire de Rieger lui-même avait montré combien ils sentaient la nécessité. Leo Thun prit l'initiative du rapprochement ; Tomek, un ancien secrétaire de Palacký, très conservateur d'idées et par suite bien vu de la noblesse, et d'autre part lié personnellement avec Palacký et Rieger, lui servit d'intermédiaire pour procurer à Clam l'occasion qu'il désirait d'entrer en relations avec les chefs tchèques. Clam avait gardé de 1848 des préjugés contre Rieger ; ce fut Tomek qui les dissipa. En quelques conférences, le féodal et le démocrate se mirent d'accord en principe ; ils se réservèrent leur liberté sur des points de détail. Il fut convenu que les Tchèques adopteraient le programme du droit d'État, qui était celui de l'aristocratie, déclareraient et prouveraient à l'occasion qu'ils tenaient la nouvelle Diète de Bohême pour l'héritière naturelle et légitime de la Diète d'avant 1848. La noblesse, par contre, promit son concours à leurs revendications, à leurs efforts nationaux. L'entente conclue fut symboliquement consacrée par l'élection de Clam à la présidence de la *Matice*, la société littéraire nationale tchèque [1].

Ce rapprochement a une importance considérable dans l'histoire politique de la Bohême et de toute la Cisleithanie. Il a orienté la politique tchèque dans le sens où elle s'est développée depuis ; il a modifié les programmes et l'attitude des deux nouveaux alliés : les députés nationaux ont adopté en partie au moins les idées conservatrices de la noblesse ; surtout, ils sont devenus des défenseurs intraitables du droit d'État, du droit historique, alors qu'en 1861 encore leur politique était surtout nationale, qu'ils se réclamaient plus du Diplôme que de l'ancienne Constitution bohême [2] ; l'aristocratie, en revanche, a pris un intérêt croissant aux efforts

1. Tomek dans le *Pamatnik Palackého*, 84, 89-91.
2. Rieger, *Úst. děj. Rak.*, 47-8.

Digitized by Google

de la nation et en particulier aux progrès de la langue tchèque. Mais ces conséquences ne commencèrent d'apparaître que quelques années plus tard, lorsque la noblesse de Bohême se divisa en deux camps bien tranchés. En 1861, elle était encore unie; elle formait un groupe où l'on distinguait des nuances seulement, et point de partis. Clam donnait son mot d'ordre à la fraction de l'aristocratie la plus conservatrice et en même temps la plus provincialiste, la plus hostile à l'unification et à la centralisation bureaucratique. Autour du grand maréchal, le comte Nostic-Rieneck, s'était formée une fraction neutre qui, de 1861 à 1864, évolua lentement jusqu'à se fondre avec les conservateurs. La majorité était gouvernementale, sous l'influence du prince Carlos Auersperg. Comment ce très grand seigneur, plus orgueilleux et plus raide que n'importe lequel des conservateurs et des féodaux, l'un des coryphées de la fronde bohême avant 1848, devint le plus ferme appui du ministère Schmerling et de la politique libérale et centraliste, il n'est pas facile de s'en rendre compte au juste. Avait-il été touché de la grâce? Croyait-il, comme certains de ses pairs, qu'après tout l'aristocratie doit être de son temps, suivre le progrès des idées, accepter les formes constitutionnelles et les lois libérales? Ou bien, au contraire, obéissait-il à des considérations d'un tout autre ordre? Entre les familles princières des Auersperg et des Schwarzenberg, il y avait une ancienne et profonde inimitié. Clam, allié aux Schwarzenberg, admiré pour ses talents, appelé au Reichsrath renforcé lorsqu'Auersperg n'y figurait pas, aurait-il excité sa jalousie ? La chose est plus que probable. Schmerling, ravi d'un si précieux concours, fit Auersperg président de la Chambre des Seigneurs et le sacra premier gentilhomme de l'empire. L'influence d'Auersperg assura au ministre un parti puissant dans la grande propriété de Bohême et, même à la cour, lui rendit plus d'un service. Ce fut grâce à lui, en très grande partie, que le système put fonctionner ; et ce n'est pas le moins piquant de l'histoire de l'Autriche moderne que de voir, dans des moments décisifs, le sort de la monarchie dépendre des inimitiés de deux familles puissantes, ou des affaires de cœur de leurs chefs[1].

1. Elm, *Pol. úvahy*, 267, écrit directement : « Cherchez la femme. » Il n'est pas favorable à Auersperg, et donne de son choix les raisons les moins flatteuses ; il semble d'ailleurs qu'elles aient du vrai. L'orgueil d'Auersperg était légendaire : c'est à cause de lui qu'on l'appelait « Carlos », « plus fier qu'un grand d'Espagne », et cela l'irritait (*Dreissig Jahre*, I, 216-7). L'inimitié des deux familles princières

Digitized by Google

En prenant séance à la Diète, les conservateurs de la grande propriété avaient réservée par une déclaration, la continuité du droit public du royaume de Bohême. En suivant ainsi l'exemple donné par les Hongrois au Reichsrath renforcé, ils comptaient fortifier leur position contre le centralisme ; car l'ancienne Constitution, à laquelle ils prétendaient rattacher le nouveau statut provincial, assurait plus solidement que lui l'autonomie du royaume. Pourtant, lorsque se posa la question décisive de l'élection au Reichsrath, aucun d'eux ne songea à l'abstention et à la passivité. Clam et Thun firent ressortir que l'intérêt de la monarchie exigeait une prompte réunion du Reichsrath ; ils reconnurent que la loi électorale lésait les Tchèques, mais s'opposèrent à leurs motions d'ajournement. Les Tchèques cédèrent à la nécessité et au vœu de leurs alliés, et, après une nouvelle protestation en faveur du Diplôme et contre la Patente, procédèrent au vote. Ils comptaient encore un peu sur la présence des Hongrois au Reichsrath et par suite sur une révision constitutionnelle ; ils furent entraînés aussi par l'exemple de la Diète de Galicie, qui votait. Ils avaient réclamé 21 mandats sur 56 ; les Allemands leur en offraient 15 seulement ; grâce au concours de la noblesse, ils en obtinrent finalement 20. A la Chambre des Seigneurs, Palacký, nommé membre à vie, était, à côté des chefs des grandes familles historiques, le seul représentant de la nation tchèque [1].

Pendant les deux années que les députés tchèques siégèrent au Reichsrath, leur patience y fut mise à une rude épreuve. Ils retrouvaient à Vienne les mêmes adversaires qu'à Prague ou à Brünn, leurs collègues allemands, mais plus oppresseurs encore et plus insolents, comme il convenait à leur dignité de parlementaires d'Empire, et tout aussi décidés, sinon plus, à tirer de leur artificielle prépondérance tous ses avantages. Herbst et Giskra donnaient le ton à la majorité, Herbst, Allemand de Bohême, plus mordant dans ses discours, Giskra, Slave germanisé de Moravie, violent, agressif, incapable de ménager ses adversaires. Les Allemands avaient sans cesse à la bouche les mots d'entente et de conciliation, mais la formule en était : soumettez-vous d'abord, nous nous entendrons ensuite. Ils supportaient impatiemment les plaintes des nationalités. Lorsqu'un député du Littoral voulut plaider la

est attestée entre autres par ce fait que le cardinal Schwarzenberg ne voulut jamais présider la messe d'inauguration des travaux de la Diète tant qu'un Auersperg fut grand maréchal. V. aussi Denis, *o. c.*, II, 450-1.

1. Sur 39 membres à vie nommés, il était le seul Tchèque.

Digitized by Google

cause des Slovènes, ils l'interrompirent sans cesse, ou bien, affectant d'ignorer qu'il parlât, ils poursuivaient leurs conversations, s'interpellaient, sortaient bruyamment de la salle. Pour attaquer leurs adversaires, ils avaient toute liberté : lorsque ceux-ci voulaient répondre, le président nommé de la Chambre, Hein, intervenait aussitôt. Giskra se livrait à une philippique aussi dénuée de tact que de mesure contre la couronne de Saint-Venceslas et ses prétendus droits, à l'aide desquels on « mystifiait » les peuples, et Hein, sur les protestations de l'opposition, déclarait ne rien voir dans les paroles de l'orateur qui appelât les sévérités du règlement. Mais quand Rieger, après avoir constaté qu'il n'est donné ni à un peuple ni à un individu d'être entièrement juste envers un autre, ajouta : « C'est du moins la triste expérience que nous avons faite et que nous faisons encore aujourd'hui avec les Allemands », Hein lui retira la parole « pour avoir injurié la nationalité allemande » ; et, si la Chambre désavoua son président, Rieger n'en fut pas moins, quelques instants après, contraint par un nouveau rappel à l'ordre de renoncer à la parole[1]. Brauner, qui avait voulu répondre à Giskra, fut aussitôt arrêté par Hein[2]. La partialité du président était telle que toute la droite quitta la salle. Les Tchèques avaient grande envie de n'y plus rentrer ; mais les Polonais se

1. Voici la scène textuelle ; elle vaut d'être citée : « Rieger : Nous savons qu'il est aussi peu donné aux nations qu'aux individus d'être également justes envers autrui et envers soi-même. Nous, du moins, nous en avons fait avec les Allemands et en faisons encore tous les jours la triste expérience. — Hein : Je vous rappelle à l'ordre. Veuillez vous asseoir. — R. Pardon !.... — H. Je vous prie de vous asseoir. — R. J'en appelle à la Chambre. Ai-je dit quelque chose d'outrageant ? — H. Il est outrageant pour la nation allemande de dire.... (Bravos à gauche). » Rieger déclare n'avoir pas voulu outrager la nation allemande, et la parole lui est rendue. Mais il reprend : « Je ne parlerai plus de la question des nationalités, car je vois que la liberté de la parole est ici enchaînée — H. A l'ordre ! Vous reprochez au président de supprimer la liberté de la parole. Je vous prie de vous asseoir. — R. (d'une voix tonnante) : Vive la liberté de la parole qu'on vous laisse au Parlement autrichien ! — H. Je vous rappelle... — R. (au président) : Et moi, je vous rappelle à la justice. » — Dans la séance suivante, Rieger demanda une rectification au procès-verbal ; au lieu de « La liberté de la parole est ici enchaînée », il avait dit : « Sur ce point, la liberté de la parole m'est chichement mesurée. » — *C. R. stén.* 19 juin 1861. Srb, *Pol. déj.*, I. 29.

2 Avec Brauner, Hein fit encore moins de manières qu'avec Rieger. « Asseyez-vous et taisez-vous ! » Brauner protesta « devant tous les peuples de l'Autriche. » Rieger s'associa à la protestation. Hein les rappela à l'ordre, sur quoi la droite tout entière sortit de la salle. — Hein, député de Troppau, représentait donc la Silésie, où les Polonais et les Tchèques, qui formaient plus de la moitié de la population, n'avaient pas un seul député au Reichsrath.

Digitized by Google

prononcèrent contre une sécession, et, à leur suite, les Tchèques, bon gré mal gré, revinrent dans l'assemblée.

L'opposition fondamentale qui les séparait de la majorité éclatait surtout lorsque venaient en discussion des questions nationales, et en particulier les plus délicates et les plus irritantes, des questions de langue. Le plus grand nombre des députés allemands et les ministres n'étaient pas sur ce point volontairement oppresseurs, mais ils l'étaient, ce qui est pis, sans le savoir. Schmerling et Lasser avaient proclamé à nouveau le principe de Bach : égalité de toutes les langues, sans privilège pour aucune, mais supériorité sur toutes de l'allemand, langue de l'État et de l'administration. C'est ce qu'à la Diète hongroise un orateur avait défini « le droit égal pour tous les peuples — d'être allemands [1] ». Dans leurs relations avec le public, les fonctionnaires doivent se servir de la langue usuelle dans la région, pour des raisons pratiques : nous demandons à nos fonctionnaires, disait Lasser, de comprendre la langue de leurs administrés [2]. Mais, dans le service intérieur. l'allemand doit seul être employé, car le service intérieur est, comme le disait un document officiel, « une affaire qui ne regarde pas le public, et pour ainsi dire une affaire domestique [3] » de la bureaucratie et de l'État. Les Tchèques et les autres Slaves ne l'ont jamais entendu ainsi : ils réclament l'égalité de droits des langues en principe et dans l'application, et ne reconnaissent à l'allemand que dans la limite du besoin une position pratiquement privilégiée ; et les conséquences mêmes de la doctrine contraire justifient leur résistance. Cette doctrine, d'apparence libérale, conduit en effet nécessairement à la germanisation. Elle prend pour règle les besoins de l'administration, qui, évidemment, est plus facile à conduire en une seule langue, et elle aboutit ainsi à favoriser cette langue, l'allemand, au détriment de toutes les autres. L'enseignement supérieur en Autriche ne se donnait sous Schmerling qu'en allemand ; donc — ainsi raisonnent Bach et Schmerling — les écoles secondaires qui préparent aux Universités ne peuvent être qu'allemandes ; mais, répondent les Tchèques, les écoles primaires préparent aux secondaires, et il n'y a pas de raison de ne pas leur appliquer le même principe : on finirait par « germaniser ainsi jusque dans le sein maternel ». L'exemple le plus frappant des abus auxquels conduit cette doctrine toute bureaucratique est

1. *Der ung. Reichstag*, II, 150 (Esengery).
2. *C. R. stén.*, 27 juin 1861.
3. Note du gouvernement de la Bohême. Fischel, *Das öst. Sprachenrecht*, LXIV.

Digitized by Google

celui du télégraphe sous Schmerling. Le télégraphe autrichien ne reçoit de dépêches qu'en allemand, ou, dans certains cas ou certains rayons, en italien. Les nécessités du service, l'impossibilité d'exiger des employés la connaissance de toutes les langues autrichiennes empêchent d'admettre la correspondance télégraphique en langues slaves ou magyare. Priver la très grande majorité de la population de l'emploi du télégraphe pour des raisons de commodité administrative, c'est le dernier mot du régime constitutionnel. Mais les nationalités qui en éprouvaient ainsi les bienfaits ne pouvaient s'empêcher de juger la liberté autrichienne autrement que les Allemands privilégiés ; et de ces malentendus résultaient de nouveaux conflits et une constante amertume [1].

Les Tchèques, tout en formant au Reichsrath une fraction spéciale, faisaient partie cependant d'un groupement plus large, qui comprenait tous les éléments opposés au centralisme, toute la droite. Rieger avait rédigé pour elle un programme général, que les Tchèques eux-mêmes qualifièrent d'autonomiste [2]. Il revendiquait l'égalité des droits des divers pays et des diverses nationalités, se déclarait pour l'autonomie à tous les degrés, de la commune jusqu'à l'Empire, dénonçait les dangers de la centralisation administrative et du dualisme, affirmait la nécessité du respect des droits historiques comme des droits nationaux, et proclamait que l'Autriche ne peut être ni allemande, ni slave, ni hongroise, mais doit être autrichienne. Les Allemands catholiques, venus surtout du Tirol, et auxquels la centralisation répugne par

1. Toužimský, *Dílo Schmerlingovo*, dans *Osvěta* 1893, II, 704. Srb, *Pol. děj.*, 77-8. — Le résultat le plus bizarre du principe adopté par le gouvernement, c'est que des télégrammes en tchèque, qui parvenaient de l'étranger jusqu'aux frontières de Bohême, étaient impitoyablement retournés par la station même où on aurait dû commencer à les comprendre. D'ailleurs, le principe servait de prétexte très-souvent à des vexations qui auraient pu être évitées ; on ne peut guère en douter, après la lecture du télégramme que cite Srb : « *Löblicher Gesangverein Hlahol, Prag. Den slavischen allen* zpěváckým spolkum *ein* srdečné nazdar *und* sláva. Národovci v Ledči. (Société de chant Hlahol. Prague. A toutes les sociétés de chant slaves, un cordial bonne chance et bravo. Les nationaux de Ledec.) Les mots tchèques contiennent presque toutes les difficultés de l'écriture tchèque, signes ou accents.

2. Srb, *Pol. děj.*, I. 22. Il est curieux de voir qu'à ce moment les Tchèques se refusent à accepter le nom de fédéralistes. Le programme, dit une lettre écrite par un député même aux *Národní Listy*, ne demande pas une fédération, mais il demande plus qu'une simple décentralisation administrative. Sa caractéristique est de demander la décentralisation sur la base de l'autonomie des divers pays, d'où le nom d'autonomiste. — Cette terminologie imprécise et fuyante fait une des grandes difficultés de cette histoire.

Digitized by Google

son air bureaucratique et libéral, les Slaves du Sud, les Polonais, les grands propriétaires conservateurs de Bohême et de Moravie, les Tchèques des deux provinces souscrivaient également à ce programme. Mais, tous réunis, ils ne formaient même pas le tiers des députés présents, et, s'ils étaient d'accord sur les grandes lignes de leur conduite, ils différaient souvent dans le détail ou les questions de tactique ; plus d'une fois, les Tchèques, qui formaient le centre du groupe, durent sacrifier leur opinion au désir de ne pas s'isoler des conservateurs féodaux et surtout des Polonais [1].

Leur politique était dictée par leur situation. Adversaires de la Patente, ils devaient profiter de toutes les occasions pour en faire paraître les faiblesses, les inconséquences, les impossibilités, et faire ressortir au contraire les avantages du Diplôme. Les questions de compétence leur offrirent un terrain de lutte favorable : le Reichsrath, d'où sont absents tous les membres transleithans, peut-il cependant être le Reichsrath large, ou ne doit-il pas être considéré comme l'étroit ? S'il est l'étroit, peut-il prendre parti dans les affaires de la Hongrie ? peut-il voter un budget pour tout l'Empire, dont il ne représente que la moitié ? Les Tchèques ne manquent jamais l'occasion de soulever ces questions. Ils ne manquent pas davantage celle de protester contre la tendance germanisatrice du gouvernement. Mais, très vite, ils se convainquent que leurs efforts ne serviront de rien. Dès les premiers mois de la session ils sont hantés de l'idée de quitter ce Parlement tronqué, d'entrer dans la passivité comme les Hongrois. Un exode des Slaves, motivé et accompli avec éclat, pourrait faire effet sur la dynastie. Mais ce serait se condamner au silence : la presse n'est pas libre, ce n'est qu'à la tribune que la nation peut faire entendre sa voix ; doit-on y renoncer à la légère, sans avoir épuisé toutes ses réserves de patience ? Les Moraves, plus menacés que les Bohêmes par la suprématie allemande [2], prêchaient la prudence ; puis il aurait

1. Ainsi en particulier dans la question hongroise : les Polonais, Clam, les Tchèques y prenaient des positions toutes diverses. Srb, *Pol. děj.*, I, 34.

2. La grande différence entre les deux pays est dans la répartition géographique des nationalités. En Bohême, il y a un territoire tchèque compact, où des villes servent de centre de ralliement national aux campagnes : ces villes, surtout les petites, « ont joué un rôle prépondérant dans l'histoire de la Bohême contemporaine (Denis, *o. c.*, II, 442). En Moravie, la dispersion nationale est plus grande ; les villes allemandes sont semées dans le territoire tchèque, et l'étaient encore plus il y a quarante ans. Quand on se représente l'importance des positions urbaines dans la lutte des nationalités, on voit la faiblesse relative de la situation des Tchèques de Moravie. De plus, ils étaient plus liés que les Bohêmes avec leur noblesse, ennemie des démarches à air révolutionnaire.

Digitized by Google

fallu entraîner les Polonais, et ceux-ci hésitaient beaucoup. Ils n'avaient aucune sympathie pour Schmerling ; mais ils craignaient, s'ils poussaient les choses à l'extrême, de le voir accentuer encore davantage sa politique favorable aux Ruthènes, leurs adversaires, le seul des peuples slaves dont les députés fissent partie de la majorité [1]. Les Tchèques eux-mêmes ne voulaient pas risquer une démarche aussi grave avant d'être absolument sûrs que, des pays hongrois, l'opposition ne pouvait compter sur aucun secours. Aussi longtemps qu'ils siégèrent au Reichsrath, ils ne cessèrent pas de chercher, par relations personnelles, à agir sur les chefs des Croates pour les attirer à Vienne, reprendre avec leur aide le programme fédéraliste et unitaire de 1848 et du Diplôme. Le gouvernement employait toutes ses forces à écarter ce danger ; et d'ailleurs, les efforts des Tchèques étaient déjà déjoués par le rapprochement des Croates et des Magyars [2]. La noblesse, qui craignait les démarches d'apparence révolutionnaire, ne voulait pas d'exode ; les Tchèques se demandaient si elle resterait fidèle à la cause nationale, si la nation serait aussi énergique dans sa résistance que la Hongrie. Ils hésitaient encore à quitter l'assemblée avec éclat, mais ils la fuyaient le plus possible ; ils prenaient des congés sans cesse prolongés. Lorsque la majorité, par pure méchanceté, en refusa un à Clam, il donna sa démission : le plus fort obstacle à l'exode était ainsi tombé ; quelques mois après, à l'ouverture de la seconde session, les députés tchèques de Bohême firent savoir au président qu'ils ne reparaîtraient plus au Reichsrath.

Leur déclaration, qui fut lue à la Chambre le 17 juin 1863, oppose au Diplôme, respectueux du droit historique et de la justice, et joyeusement accepté par la Bohême, la Patente, arbitraire et accompagnée d'une loi électorale injuste. Elle proteste contre tous les empiètements qu'un Reichsrath qui ne peut, par sa composition même, être que l'étroit, a commis sur la compétence du Reichsrath plénier. Les Tchèques ne peuvent pas consentir à prêter plus longtemps une assistance, même passive, à de pareilles usurpations, qui mettraient en question et en danger toute la Constitution donnée par l'empereur ; ils ne peuvent pas plus longtemps consentir à voir les droits millénaires de la Diète de Bohême, qu'elle a, à la suite du Diplôme, cédés à la représentation de l'Empire tout entier, confisqués « par un groupe de pays, qui, en droit public, ne forme pas un tout, et par le Reichsrath

1. Jahn, *F. L. Rieger*, I, 124, 128.
2. Jahn, *F. L. Rieger*, 135.

Digitized by Google

étroit qui, pour comble, est incomplet ». Ils déclarent ne pouvoir reparaître aux séances que lorsqu'un Reichsrath vraiment plénier sera réuni [1]. — La majorité décida de considérer cette protestation comme une démission. Réélus en partie seulement [2], ils ne revinrent pas davantage, et protestèrent de nouveau. Les Moraves, moins hardis, demandèrent d'abord des congés ; lorsque la Chambre se mit à les leur refuser, ils démissionnèrent à leur tour. La nation tchèque resta sans un seul représentant au Parlement central : Palacký n'avait pas pu supporter l'atmosphère de Vienne, il avait cessé de paraître à la Chambre des seigneurs. L'opposition passive inaugurée ainsi par les Tchèques de Bohême dura seize ans, jusqu'en 1879.

La persécution s'abattit sur eux, plus violente encore qu'avant. Le régime de Schmerling, dur à toute indépendance et à toute liberté, n'avait pas plus épargné la presse tchèque que celle des autres nations. Il la traqua encore davantage, lorsque les Tchèques eurent déserté le Reichsrath, et que leur vieil ennemi, Hein, fut devenu ministre de la justice. C'est, comme on l'a dit spirituellement [3], le seul point sur lequel le ministère appliquât l'égalité des droits nationaux ; encore la presse tchèque jouissait-elle d'une faveur : elle était la plus mal traitée. Elle paya son tribut aux nouvelles lois soi-disant libérales sur la presse par plus de cinq ans de prison et plus de vingt mille francs d'amende, en quatre ans, pour des délits. Les textes législatifs étaient si élastiques que pas un « criminel » ne restait impuni ; la sévérité des tribunaux, qui allait croissant d'instance en instance, empêchait qu'aucune atteinte au système sacro-saint demeurât impunie ; les condamnés de presse étaient mis au milieu des voleurs et des faussaires, et traités comme eux [4]. Quand les journalistes tchèques,

1 *C. R. stén.*, 25 juin 1863.

2. Les députés tchèques s'abstinrent ; la noblesse vota en protestant. Srb., *Pol. dèj.*, I, 75-6.

3. Srb, *Pol. dèj.*, I, 80.

4 Srb. *Pol. dèj.* I, 51, 80. — 64 mois et 17 jours de prison. 10. 915 flor. d'amende. Voici des exemples de condamnation : Jules Grégr, des *Nár. Listy*, pour « avoir troublé la paix et l'ordre publics », quatre mois de prison, 1300 fl. d'amende, perte de son titre de docteur et de sa concession d'imprimeur, incapacité d'exercer les fonctions de rédacteur ; en appel, dix mois et 3000 fl., confirmé en cassation. V. Stulč, chanoine de Vyšehrad, rédacteur du *Pozor*, organe catholique, sous la même inculpation, acquitté en première instance, condamné à 2 mois et 1000 fl. en appel. Les rédacteurs condamnés sont enchaînés, astreints à l'uniforme de la prison. On les traitait ainsi, écrit J. Grégr, « pour avoir défendu des principes qui, quelques années plus tard, furent proclamés solennellement par la couronne elle-même dans quelques discours du trône. » Srb, *Pol. dèj.* I, 80.

Digitized by Google

forts de leur droit national et d'une loi positive, prétendirent ne point recevoir les pièces officielles de procédure en allemand, puisque leur langue était le tchèque, on les afficha à leur porte, car ils « devaient » savoir l'allemand [1]. La persécution s'attaquait même aux morts. Bach avait laissé paraître, en 1851, deux écrits de Havlíček, *L'esprit du National* et les *Lettres de Kutna-Hora*. Schmerling, pour la première fois, les fit confisquer en 1863 [2].

La persécution aurait dû unir les Tchèques ; ce fut pourtant le moment où ils firent éclater aux yeux leurs divisions. Depuis 1848, il y avait deux courants dans leur politique, l'un plus modéré et conservateur, l'autre plus radical et démocratique. Rapprochés et presque confondus dans la période de réaction, ils s'étaient de nouveau écartés depuis la conclusion de l'alliance avec la noblesse. Les radicaux, qui formaient la minorité, siégeaient dans le même club que les modérés, mais ils ne renonçaient pas à leurs idées propres. La passivité des Tchèques était bâtarde ; ils tournaient le dos au Reichsrath, mais ils continuaient de siéger à la Diète. Aussi, loin de les unir — comme les Magyars — elle contribua à les diviser. Les radicaux prirent parti en plusieurs occasions contre les grands propriétaires, dont l'alliance paraissait aux modérés indispensable, ils attaquèrent leur privilège électoral, leur prétention de faire de leurs grands domaines des communes indépendantes. L'insurrection polonaise de 1863, où Palacký et Rieger, pour des raisons politiques, se prononcèrent en faveur de la Russie, tandis que les radicaux et même une partie des modérés soutenaient avec enthousiasme, dans l'intérêt de la liberté, la cause des Polonais, amena un refroidissement encore plus marqué. Les radicaux, que l'on commença en 1863 d'appeler les Jeunes-Tchèques [3], votèrent en certaines occasions contre leurs anciens alliés avec les Allemands ; ceux-ci, et avec eux le gouvernement, eurent un moment l'espoir qu'une entente plus étroite pourrait se conclure et que la position des Tchèques en serait très affaiblie. C'était une illusion, à laquelle il fallut vite renoncer ; les représentants de la nation tchèque se retrouvèrent toujours unis lorsqu'il s'agit de défendre une cause nationale, et même leur présence à la Diète finit par leur procurer plus de succès qu'il n'avait semblé au début.

C'est vers ce moment, en effet, que s'accomplit la division de

1. Toužimský, *Dílo Schmerlingovo*, dans *Osvěta*, 1893, II, 696.
2. *Ib.*, 695.
3. Srb, *Pol. děj.*, I, 53.

Digitized by Google

la grande propriété en deux partis : celui d'Auersperg et des constitutionnels, et celui de Clam et des conservateurs, dans lequel se fondit bientôt le tiers-parti de Nostic [1]. Les constitutionnels avaient encore une grande majorité, mais ils étaient souvent moins injustes et moins aveugles que les députés allemands, et votaient parfois avec les Tchèques. C'est grâce à eux, grâce aussi au hasard de certaines absences dans la majorité, que fut votée la loi que les Allemands appelèrent « loi de la contrainte des langues ». En rendant obligatoire dans toutes les écoles secondaires du pays l'enseignement des deux langues, tchèque et allemande, elle faisait droit aux longues réclamations des Tchèques, et blessait vivement l'orgueil des Allemands [2]. Le nouveau gouverneur, le comte Richard Belcredi, avait voté avec les Tchèques. Il était allié à l'aristocratie historique, et sa nomination même à Prague, était une con-

1. En dehors de ses raisons politiques, cette fusion avait sans doute des raisons personnelles. Un conflit s'était produit entre Nostic et Schmerling, parce que le grand maréchal avait refusé de signer une adresse de reconnaissance pour l'octroi de la Constitution. Schmerling l'invita à se justifier ; Nostic lui répondit qu'il n'était pas un fonctionnaire soumis à la censure de ses supérieurs, et donna sa démission ; Schmerling alors se retrancha derrière un malentendu, et Nostic conserva la place. Il la quitta d'ailleurs en 1863, à la suite d'un nouveau conflit avec le ministère. Srb, *Pol. děj.* I. 51, 67. — Ce sont des faits qui illustrent encore l'esprit libéral du système de Schmerling.

2. *Sprachenzwangsgesetz.* — Les Allemands se sont empressés d'abroger cette loi aussitôt qu'ils en ont eu le pouvoir, en 1867. — L'idée de faire apprendre dans les écoles les deux langues du pays semble toute naturelle, pleine d'avantages et sans inconvénients pour personne. Mais elle blesse l'orgueil national allemand, en mettant sur un pied d'égalité l'allemand et le tchèque. La manifestation la plus caractéristique de ce singulier état d'esprit se trouve dans la pétition de la ville de Reichenberg contre cette loi. « Nous ne pouvons pas croire que le gouvernement consente à ce que les Allemands soient contraints d'envoyer leurs enfants s'instruire au delà de la frontière. » Srb, *Pol. děj.*, I, 72. Aujourd'hui, des idées plus justes se font jour dans une grande partie de la population allemande : récemment, des députés allemands insistaient en Bohême et en Moravie sur la nécessité pour les Allemands d'apprendre le tchèque ; leur abstention ne fait que favoriser la pénétration tchèque. Cette opinion raisonnable et opportune est toujours aussi violemment combattue par le préjugé de supériorité, mais elle semble se répandre de plus en plus. — Cf. aussi la phrase de Herbst : « Si l'on demande que même dans les districts purement allemands de la Bohême les fonctionnaires possèdent les deux langues, c'est moins l'égalité des droits que l'on poursuit que le monopole des places » *C. R. stén.*, 17 mai 1862. Herbst vota contre la loi sur l'enseignement obligatoire des deux langues. — Cf. les deux recueils cités plus haut de M. A. Fischel, et, pour la Bohême, l'ouvrage de M. Denis, qui, se plaçant à un point de vue tout opposé, permettra peut-être de trouver le juste milieu et la vérité. Dans tous les camps, il y a eu des variations sur la question des langues ; c'est ce qu'il est bon de retenir.

Digitized by Google

cession faite aux féodaux, malgré la résistance du ministère un signe avant-coureur du revirement qui se préparait en haut lieu. Mais ce revirement n'avait pas pour cause la résistance des Tchèques. C'étaient les Magyars qui en étaient les auteurs, et ce furent eux qui en eurent le profit.

L'époque de 1861 à 1865 a été décisive pour la politique tchèque. Elle lui a imprimé une direction qu'elle a suivie presque jusqu'aujourd'hui. Elle l'a orientée dans la voie de l'imitation — de l'imitation des Magyars. C'est l'exemple des Magyars surtout qui détermina les Tchèques à adopter, en 1863, l'attitude de la passivité; comme elle avait mené les Magyars au triomphe, ils s'y obstinèrent, même après Sadowa, même après le Compromis, jusqu'au moment où ils durent s'avouer vaincus, en 1879. Entre temps, ils avaient, en 1871, dans les articles fondamentaux, vainement essayé de conclure leur compromis, à l'imitation du Compromis hongrois ; et depuis, à chaque nouveau succès des Magyars, ils ont élevé des prétentions semblables aux leurs, sans pouvoir presque jamais les faire triompher. Cette politique, qui ne leur a pas beaucoup réussi, procède d'une illusion, respectable parce qu'elle est patriotique, mais qui n'en est pas moins décevante et dangereuse. De ce que la Hongrie et la Bohême sont entrées dans les mêmes conditions, en 1526, dans la monarchie des Habsbourg, les Tchèques ont conclu longtemps qu'ils devaient et pouvaient toujours formuler les mêmes prétentions et obtenir les mêmes succès que les Hongrois. C'est oublier le résultat de plus de trois siècles d'histoire, la Montagne-Blanche, Marie-Thérèse, le Parlement de 1848. La simple observation de la situation des deux peuples, en 1861, atteste la différence de leur condition. Les Magyars s'abstenant de paraître au Reichsrath, la Hongrie n'y fut pas représentée ; lorsque les Tchèques en sortirent, la majorité de la députation bohême, Allemands et grands propriétaires constitutionnels, continua d'y figurer. Sans Magyars, il eût été impossible de former une Diète de Hongrie ; si les Tchèques avaient refusé de venir à la Diète de Prague, elle eût siégé avec 150 membres au lieu de 240 ; c'eût été tout le résultat positif de leur abstention. C'est qu'en Hongrie, les Magyars avaient — ils l'ont encore — une supériorité politique, économique et sociale sur toutes les autres nationalités : la noblesse était tout entière avec eux, et elle était l'unique classe dominante du pays. En Bohême, les Tchèques n'avaient encore, en 1861, que la supériorité du nombre : économiquement, la bourgeoisie allemande les

Digitized by Google

dépassait ; politiquement, la bureaucratie, allemande aussi, les tenait en lisière ; la noblesse était divisée, et la partie favorable aux Tchèques était, non point confondue, mais à peine alliée avec eux. C'est elle qui, logiquement, aurait dû les détourner du Reichsrath, car il était en contradiction avec son programme du droit d'État ; ce fut elle, au contraire, qui les y entraîna, par égard pour l'empereur, par souci de l'intérêt de la monarchie, par peur de compromettre le couronnement bohême déjà promis. Les Magyars refusèrent d'emblée, au nom des droits de leurs pays, de paraître au Reichsrath ; les Tchèques s'en éloignèrent au nom de la Patente elle-même, des droits du Reichsrath plénier ; ils refusèrent d'y revenir tant que la Hongrie n'y serait pas représentée. C'était l'aveu même d'une situation différente. La passivité n'eût pas été plus efficace si elle eût été proclamée d'emblée. Au moment où elle fut décidée, elle ne fit qu'affaiblir la minorité autonomiste, Slaves du Sud, Polonais, Allemands catholiques, qui avaient lutté avec les Tchèques. Plus tard, les conséquences en furent encore plus graves. Les Tchèques étaient sortis du Reichsrath parce qu'ils y étaient en minorité certaine, donc pour une raison pratique ; ils arrivèrent à n'y vouloir plus rentrer par principe, à aucun prix. En 1867 peut-être, surtout en 1870, ils pouvaient, en y reparaissant, modifier la majorité, faire triompher leur programme. Ils s'y refusèrent par point d'honneur, et perdirent une occasion qui de longtemps ne se retrouvera pas. Ce fut le plus grand mal que leur fit l'imitation irréfléchie des Magyars. Seize ans de passivité ne les menèrent qu'à un aveu d'impuissance : quatre ans de la même politique avaient conduit les Magyars au succès complet [1].

Entre le gouvernement de Vienne et la Hongrie, la Patente et la Diète de 1861 avaient clairement posé la question. Les fourches caudines étaient placées : c'était l'entrée au Reichsrath. Pour rentrer en possession de la partie de sa Constitution qu'on voulait bien lui rendre par un octroi, il fallait qu'avant tout le pays souscrivît à l'abandon du reste de ses droits au Reichsrath, en y envoyant ses députés. A cet ultimatum du ministère, la Diète avait opposé celui de la nation : avant tout, la continuité du

1. Eim, *Pol. úvahy*, 33 sqq., discute d'une façon très-intéressante cette question de la présence des Tchèques au Reichsrath. Son article sent un peu l'homme de parti, et il se laisse entraîner aussi parfois par l'imagination patriotique ; mais beaucoup de ses arguments valent d'être retenus, et il examine avec soin tous les aspects de la question. — M. Denis, *o. c.*, II, 437-45, estime que l'abstention s'imposait. C'est méconnaître, il me semble, la différence entre la Hongrie et la Bohême.

Digitized by Google

droit, la restauration des lois de 1848 ; ensuite, une discussion, une transaction, une entente sur les modifications que pouvait exiger l'intérêt de la monarchie. Pour briser la résistance et obtenir un succès immédiat, ou une apparence de succès, Schmerling n'aurait eu qu'un moyen : profiter de la réserve inscrite dans la Patente, faire appel aux élections directes. Les régions purement magyares n'auraient pas voté, mais peut-être les contrées allemandes et slaves. N'eût-il attiré à Vienne que vingt, que quinze, que dix députés de la Hongrie, le gouvernement aurait pu prétendre que la résistance et l'abstention n'étaient plus unanimes ; le vide de ces quatre-vingt-cinq places inoccupées n'eût plus gelé l'assemblée. Mais Schmerling n'avait pas l'autorisation de recourir aux élections directes. Il ne lui restait donc qu'à attendre du temps et des événements une modification des idées dominantes en Hongrie. Il n'avait pas de prise sur le pays : c'était en consolidant son régime en Autriche, en remportant des succès au dehors, en grandissant son prestige et son autorité morale, qu'il pouvait arriver à désarmer la résistance hongroise. Ainsi sa politique en Hongrie se réduisait nécessairement à la formule célèbre : « Nous pouvons attendre [1]. »

La nation, forte de l'expérience qu'elle avait faite sous Bach, savait qu'elle pouvait aussi attendre. Elle rentra en pleine passivité. Tout ce qui comptait en Hongrie, de nouveau, se retira de la vie publique. La bureaucratie remplaça l'administration autonome, avec une partie de l'ancien personnel de Bach rappelé en Hongrie et quelques transfuges hongrois de médiocre qualité. « Jusque dans la dernière des bourgades, le gouvernement n'a pas pu encore décider un citoyen à entrer dans le conseil municipal provisoire », écrivait Szécsen en 1864 [2]. A la protestation par le silence et l'abstention se joignait la protestation par le refus de paiement des impôts. Les grandes familles du pays, surtout dans la région de la Tisza, l'ancien foyer des résistances nationales, donnaient l'exemple. Un régiment entier de cavalerie occupait les terres de Koloman Tisza, le chef du parti des résolutionnistes, sans qu'il se décidât à céder et à payer. Dans l'état du Trésor autrichien, cette grève financière était aussi efficace au moins, aussi dangereuse que la grève politique.

Semblable d'aspect à la passivité d'avant le Diplôme, celle

1. Schmerling prononça ces mots à propos de la loi sur la presse en octobre 1862. Plus tard, on les appliqua à sa politique hongroise.

2. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 196.

Digitized by Google

d'après la Patente s'en distingue beaucoup par l'esprit. Sous Bach, dans les premières années au moins, elle était, en grande partie, l'expression du désespoir. La nation, vaincue, écrasée, épuisée, ne voulait pas se soumettre ; mais elle ne comptait guère pourtant sur le salut. Elle sortait d'une crise terrible, elle n'avait pas encore pu reprendre conscience d'elle-même, de ses forces, de ses droits, et elle restait désorientée. Contre la violence de l'oppression, il semblait n'y avoir qu'une ressource, qu'un espoir, la révolution ou la guerre européenne. Mais le succès en était bien douteux. Seuls, quelques esprits justes et pondérés, au premier rang Deák, ne désespéraient pas. — Sous Schmerling, au contraire, le sentiment qui domine n'est plus le désespoir, c'est l'attente. Dans la courte période de repos qui a séparé ces deux épreuves, en 1859 et 1860, la nation a repris conscience d'elle-même et de sa force ; elle en est devenue plus calme, plus sage, plus réfléchie. Sous Bach, ses aspirations et ses vœux erraient à l'aventure, de l'ancien droit détruit par la Révolution à l'impossible indépendance ; désormais, elle a, dans les adresses de Deák, un programme aussi clair, aussi arrêté qu'il peut l'être, et elle l'accepte, presque entière, comme un credo. L'oppression est moins dure : les institutions hongroises ne sont plus supprimées, le fonctionnement seul en est suspendu ; même la justice est restée nationale, et résiste aux tentatives d'empiètements de Vienne [1]. La passivité n'est ni moins profonde, ni moins rigoureuse : mais elle est plus sûre d'elle-même. L'esprit politique de la Hongrie s'est aiguisé à nouveau pendant les quelques mois où il lui a été permis de s'occuper de ses affaires. Elle espère désormais, et son espoir se fonde sur la certitude qu'un jour l'Autriche devra reconnaître l'importance pour elle-même d'une Hongrie satisfaite, sur la prévision qu'il se produira telle situation européenne où l'Autriche sera obligée de consentir des concessions à la Hongrie. La nation, plus que sous Bach, distingue entre l'empereur et son gouvernement ; les résultats du rapprochement de 1860 n'ont pas été tout à fait perdus. Elle a plus de confiance en la bonté et la justice du souverain, et lui-même, de son côté, ne néglige aucune occasion d'affirmer qu'il ne veut que la satisfaction de la Hongrie, dans la mesure où elle est compatible avec les intérêts de la monarchie. Ainsi la nation attend avec plus de calme la justice finale, et la passivité semble moins la protestation impuissante du droit violé que le recueillement de la force sûre de triompher à son heure.

1. Kónyi, *Deák*, III, 243.

Digitized by Google

C'est Deák qui, contre certains de ses amis qui se croyaient plus politiques et plus expérimentés que lui, a fait triompher de nouveau la formule de la passivité. Dès le début de la lutte, à peine la dissolution prononcée, Kemény se demande s'il est sage d'adopter une attitude intransigeante, de formuler un maximum d'exigences : ne vaudrait-il pas mieux dire ouvertement, carrément, à quel prix la Hongrie est disposée à une entente avec la monarchie ? Eötvös et Trefort craignent qu'à s'abstenir, à s'enfermer dans son affirmation du droit, le parti deákiste ne fasse le jeu des conservateurs, toujours à l'affût d'une occasion de retrouver leur influence, de recommencer la partie perdue en 1860. L'aile droite du parti étend le cercle des affaires communes bien au-delà des limites que, dès lors, Deák leur a tracées dans son esprit. Eötvös, isolé, il est vrai, oublie son plaidoyer de 1860 pour l'union personnelle, revient à ses théories de 1859, à l'idée d'un Parlement central. Deák reste inébranlable. Le moment viendra, il en est sûr, où, à Vienne, on sentira le besoin de négocier avec la Hongrie ; il faut attendre ce moment, cantonnés dans la stricte légalité, et ne pas faire des démarches qui, paraissant des avances, rendraient le gouvernement encore plus exigeant. Par la persuasion et par son autorité, il put maintenir dans l'obéissance tous ses partisans. Aucun ne songea à secouer cette dictature pacifique d'un homme sans ambition, sans intérêt personnel, uniquement guidé par le souci du droit et par l'amour de son pays.

Cette dictature fit, en grande partie, la force de la Hongrie pendant cette période. La nation se concentra, se resserra pour ainsi dire tout entière autour de Deák. Ses deux petites chambres de l'hôtel de la *Reine d'Angleterre*, à Pest, étaient comme le foyer d'où rayonnait partout l'esprit national. La grandeur de son caractère, la pureté de ses intentions, la justice de ses désirs, la confiance qu'il inspirait, firent ce qui, dans ce pays tourmenté, divisé, toujours secoué des derniers contre-coups de la Révolution, semblait impossible : l'union des partis, même l'union des nationalités. La personne de Deák valait plus qu'un programme. Les conservateurs, en majorité, s'étaient déjà rapprochés de lui pendant la Diète. Ils demandaient ou acceptaient plus de modifications que lui aux lois de 1848 ; mais ils reconnaissaient avec lui que sans la restauration de ces lois, sans l'institution du ministère responsable, il n'y avait aucune chance de succès pour une politique active en Hongrie. Lorsque l'empereur, à la fin de 1862, inquiet de

Digitized by Google

la situation du pays et des conséquences qu'elle pouvait avoir pour la monarchie, demanda conseil à Apponyi, le grand-juge rédigea, avec le concours d'autres notabilités du parti conservateur [1], un mémoire tout dans l'esprit de Deák ; et Deák fut, en Hongrie, la seule personne qui en eut communication. Ce mémoire, qui part du principe du « dualisme à droits égaux » et qui prévoit pour les affaires communes une Délégation commune, présente, sur d'autres points encore, de frappants rapports, parfois même une entière similitude avec les idées que Deák fera triompher en 1867 [2]. Lorsque les journaux ministériels de Vienne, reprenant la tactique du temps de Bach, essaient de suspecter le libéralisme des conservateurs, c'est le publiciste attitré des deákistes, Kemény, qui prend leur défense. — L'autorité de Deák ne s'est pas moins étendue à gauche, du côté des anciens résolutionnistes, qu'à droite, du côté des conservateurs. Déjà sa seconde adresse avait rallié tous ceux à qui la première avait paru trop timide. Quelle différence entre la fermeté de sa pensée et les dangereuses rêveries auxquelles Kossuth s'abandonnait dans l'exil ! Poursuivant des plans conçus déjà aux derniers jours de la Révolution, le grand agitateur proposait à son pays d'entrer, une fois l'Autriche détruite, dans une confédération avec la Croatie, la Serbie, la Moldo-Valachie : à cette chimère, il sacrifiait jusqu'à l'union légale de la Transylvanie avec la Hongrie. Aussitôt que ces projets, vieux de plusieurs années, eurent été publiés, par un malentendu, dans un journal de Milan, les résolutionnistes firent savoir à Kossuth que, s'il ne les désavouait pas, la nation n'aurait plus qu'à s'entendre avec la dynastie, sur des bases bien moins avantageuses que celles des adresses de 1861 : son plan était « une nouvelle édition, serbe-roumaine, de la Patente du 26 février, et une véritable nullification de l'élément hongrois dans le pays ». « Schmerling seul pouvait profiter de cette politique ; « car, s'il faut à tout prix aller à un Reichsrath, plutôt aller à Vienne, parmi les Allemands, qu'à Belgrade parmi les Serbes ». Ce fut Deák qui en profita : le coup qu'avait reçu le prestige de Kossuth releva encore l'autorité de l'homme, qui, contre la révolution démocratique internationale, avait toujours été le champion de la légalité nationale [3].

1. Majláth, Sennyey, Ürményi et Forgách.

2. Le mémoire dans Kónyi, *Deák*, III, 222-35.

3. Kónyi, *Deák*, V, 11-48, Kossuth, *Meine Schriften aus der Emigration*, I, 164, 418-20, 440-8; III, 705-11. Jókai dans son journal, organe des résolutionnistes,

Digitized by Google

Les nationalités non magyares n'offraient pas d'appui à la politique ministérielle. Les années de Bach les avaient guéries de leur ancien enthousiasme autrichien. Les Slovaques de la Haute-Hongrie, impériaux et antimagyars acharnés en 1848-49, ne veulent même plus, en 1861, adresser leurs demandes nationales à Vienne. C'est dans le Parlement hongrois seul qu'ils ont confiance. Il ne satisfit pas tous les désirs, et Schmerling, alors, exploita leur mécontentement : une députation slovaque parut devant l'empereur, pour lui demander la constitution en Hongrie de territoires nationaux pour toutes les nationalités non hongroises ; les Ruthènes s'associaient à cette demande. Mais Schmerling ne pouvait pas satisfaire les aspirations qu'il déchaînait ainsi. La contradiction eût été trop forte de fédéraliser la Hongrie au moment où on centralisait l'Autriche et la monarchie ; et l'empereur, s'il voulait la justice envers toutes les nationalités, était décidé à ne pas laisser reprendre sur ce point la politique de Bach. Aussi les Slovaques n'obtinrent-ils que quelques nominations de fonctionnaires. Chez les Serbes, le gouvernement échoua encore plus tôt et plus complètement. Ils avaient été vivement blessés et irrités par la réincorporation de la Voïvodie à la Hongrie en décembre 1860. Comme les Croates, ils ne comprenaient pas pourquoi la dynastie, pour laquelle ils s'étaient battus en 1848-49, les sacrifiait aux Magyars rebelles. « Les Serbes ont réglé leurs comptes avec Vienne », écrivit leur organe national ; et désormais ils ne cherchèrent plus à assurer l'avenir que par une entente avec les Magyars. Le congrès national de Carlowitz, en avril 1861, retentit de paroles de défiance contre « la réaction de Vienne », contre Schmerling, en qui on voyait le continuateur de Bach ; il se prononça énergiquement pour l'union de la Voïvodie à la Hongrie et de la Syrmie à la Croatie, pour l'intégrité de la couronne de Hongrie. Il était dominé par la génération qui avait été élevée sous Bach ; et celle-ci, instruite par l'expérience, n'avait plus aucune foi dans les promesses de Vienne, n'attendait le salut que de l'accord avec la Hongrie constitutionnelle. Entre les chefs serbes et les chefs deákistes, il existait dès lors une entente, qui fut proclamée officiellement plus tard et qui se fondait surtout sur la confiance qu'inspirait la personne même de Deák [1]. Ce ne fut pas le moindre

avait déclaré ce plan apocryphe. La police le força à le reconnaître authentique ; il s'en tira alors en le déclarant inacceptable. On voit quel intérêt le gouvernement attachait à cette publication.

1. Toužimský, *Sněmy karlovické*, *Osvěta*, 1890, II, 683-5. *Dílo Schmerlingovo*, *Osvěta*, 1893, II, 869.

Digitized by Google

des avantages de la Hongrie au moment de l'élaboration du Compromis.

Pendant que ses adversaires concentraient ainsi leurs forces, le gouvernement était désuni. Schmerling et les ministres allemands ne connaissaient plus qu'un mot d'ordre : forcer la résistance de la Hongrie ; mais la chancellerie hongroise, sous Forgách, poursuivait une politique toute différente. Forgách, si fort que fût en lui le sentiment dynastique et autrichien, était cependant un Hongrois. Il était à l'extrême droite de la nation, mais il était sur le terrain national, partisan résolu des droits historiques. Il avait refusé de servir Bach en Hongrie, et ses protestations mêmes l'avaient fait transférer dans les provinces allemandes. Il se considérait comme chargé à la chancellerie de préparer une solution constitutionnelle de la question hongroise. Il s'appliquait à provoquer des manifestations qui rendissent confiance à l'empereur dans le pays, et au pays dans l'empereur. Il obtint en 1862, du souverain lui-même, sans que le conseil des ministres fût consulté, une amnistie pour la Hongrie; il fit accorder par lui des subventions à des institutions nationales hongroises; il l'amena à prononcer dans une audience ces paroles, qui eurent un grand retentissement dans le pays : « Mon désir est de donner à la Hongrie satisfaction, non seulement dans les questions matérielles, mais de toute autre façon [1] .» Forgách espérait que ces paroles donneraient l'élan en Hongrie à un mouvement de réconciliation, mais la rancune du provisoire et de l'état de siège l'emporta. Il inspira peut-être et, en tout cas, présenta à l'empereur le mémoire qu'un certain nombre de magnats composèrent en août 1862 ; ils demandaient au gouvernement de faire au moins l'essai d'une entente loyale avec la Hongrie, en proposant une revision des lois de 1848 dans le sens de l'unité de la monarchie, et dénonçaient le cercle vicieux de Schmerling : « il n'y aura pas de Parlement hongrois sans garantie d'élection pour le Reichsrath, et il ne peut pas y avoir d'élection pour le Reichsrath sans Parlement hongrois [2] .» Il convoqua, quelques mois plus tard, une conférence d'hommes d'État hongrois, où Apponyi apporta un programme dont le *Napló*, organe des deákistes, approuvait au moins la tendance, et qui ne fut pas accepté [3]. Il remit sur le tapis, à la fin de 1863, la question d'une

1. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 178-9.
2. Helfert, *Rev. des ung. Ausgleichs*, I, 183-8.
3. C'est à cette occasion qu'Apponyi, songeant sans doute à son rôle en 1847 et 1848 comme en 1861, prononça ces paroles mélancoliques et vraies : « Mes propo-

Digitized by Google

convocation du Parlement hongrois, mais on lui opposa alors les embarras de la situation extérieure, troublée par les affaires du Schleswig-Holstein. Son opposition à la politique du ministre d'État s'était plus d'une fois affirmée en plein conseil. Elle se donnait carrière aussi dans des conversations particulières. « Il peut bien attendre », disait-il, en faisant allusion à la parole célèbre de Schmerling, « il ne verra quand même rien venir [1]. » Leur conflit se termina par la défaite de Forgách. Il fit place, en avril 1864, au comte Hermann Zichy, « qui n'avait plus de hongrois que le nom [2] » et qui fut le docile exécuteur des volontés du ministre d'État. Mais à ce moment, l'étoile de Schmerling avait commencé à pâlir, et il ne recueillit pas grand fruit de son triomphe sur Forgách.

Le gouverneur de la Hongrie, Maurice Pálffy, un général de grande famille magyare, n'était nullement d'accord avec le gouvernement. Militaire, aristocrate, conservateur, il n'avait aucune tendresse pour les intransigeants du régime parlementaire et les défenseurs des lois de 1848 ; mais il était Hongrois, il n'aimait ni la germanisation, ni la lutte contre les droits historiques de sa patrie. Une sympathie involontaire l'attirait vers les patriotes. Plus d'un journaliste qu'il avait voulu déférer au conseil de guerre sortit de chez lui après l'avoir, dans une conversation paisible, convaincu que les libéraux n'étaient pas les révolutionnaires qu'il croyait [3]. Ainsi s'accentua son opposition contre Schmerling, et surtout contre son nouveau chef, Zichy, qu'il finit pas accuser de fausser les intentions du souverain. Par contre, il était énergiquement soutenu par le ministre qui avait remplacé Szécsen, le comte Maurice Esterházy. Diplomate de carrière, ambassadeur d'Autriche à Rome pendant les négociations du Concordat, devenu incapable au cours de sa longue carrière à l'étranger, comme il l'avouait lui-même, « de prononcer trois phrases de bon hongrois, » incorrect même dans son allemand, employant de préférence le français, Esterházy, ministre sans portefeuille, ne semblait nullement appelé à diriger les affaires de Hongrie : on le croyait destiné à remplacer un jour Rechberg [4]. Mais sa faible santé lui interdisait le travail assidu des bureaux, et son talent diplomatique trouvait à s'employer dans le conseil, et plus encore auprès

sitions ont toujours le malheur d'être rejetées trop tôt ou approuvées trop tard. » *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 180.

1. Beksics, *Kemény Zs.*, 288.
2. Maczali, *A legúj, kor tört.*, 882.
3. Beksics, *Kemény Zs.*, 285-7.
4. Friedmann, *10 Jahre öst. Pol.*, 305-6.

Digitized by Google

de la personne du souverain. Il assistait en silence aux réunions des ministres, gênés par la présence de ce sphinx, puis il insinuait à l'empereur ses idées et sa politique, sans oser, trop peu homme d'action, en assumer l'exécution. Le rôle de conseiller intime, parfois presque de confesseur, lui convenait. Profondément légitimiste et catholique, il n'avait accepté d'entrer dans le ministère de Schmerling que pour en préparer la chute. Quatre années durant, il joua son rôle muet avec une incomparable maîtrise. Lorsque Schmerling fut tombé, seulement, on apprit quelle part avait eue dans sa chute ce diplomate habile qui, comme le disait Dessewffy, l'avait renversé sans qu'il y vît rien [1].

Défendue par la résistance passive, par l'impossibilité des élections directes, par tant d'appuis jusque dans le voisinage de l'empereur, la position de la Hongrie était imprenable par un assaut de front. Mais Schmerling, en réalité, songeait tout au plus à la tourner. Elle offrait deux points vulnérables : la Croatie et la Transylvanie. Si le ministère avait réussi à isoler la Hongrie entre ces deux pays, si, tandis que les Magyars continuaient à protester et à s'abstenir, les Croates et les Transylvains avaient consenti à paraître au Reichsrath, l'effet de la résistance hongroise eût été bien compromis. Schmerling entreprit l'attaque des deux côtés. En Croatie, il échoua complètement. De la déception que leur avait infligée le régime de Bach, les Croates avaient gardé une grande méfiance, et ils nourrissaient de hautes ambitions. Le parti national, héritier des aspirations de Gaj et de Jelačić, dominait à Agram. Il s'irrita de voir la Dalmatie, que le droit historique rattachait à la Croatie, livrée par la loi électorale de février à la minorité italienne, les Confins séparés de nouveau de la Croatie, à laquelle ils avaient été presque réunis en 1848. Il refusa de reconnaître la Patente et d'envoyer des députés au Reichsrath ; mais il refusa également les avances de la Hongrie, la « feuille blanche » où Deák demandait à la Croatie d'inscrire ses vœux. La Diète croate considérait que les anciens liens avaient été rompus par la Révolution ; il s'agissait donc d'établir entre les deux pays des rapports tout nouveaux : elle exigeait avant tout que la Hongrie reconnût l'intégrité territoriale de la Croatie, en y comprenant non seulement la Dalmatie, mais Fiume, objet de luttes acharnées entre les Magyars et les Croates, et qui, ville italienne, se sentant plus menacée par les Slaves, réclamait d'être réunie à la Hongrie. La Diète fut dissoute sans qu'aucune solution de ces

1. Kónyi, *Deák*, III, 338 (journal de Lónyay).

Digitized by Google

questions eût même été esquissée. La politique de Schmerling se heurta en Croatie aux mêmes obstacles qu'en Hongrie, et elle fut impuissante jusqu'en 1865 à réunir une nouvelle Diète [1].

Elle eut plus de succès en Transylvanie, où elle rencontrait des conditions politiques et nationales plus favorables. Les hommes d'octobre avaient eu pour programme de rétablir l'union historique du grand-duché avec la Hongrie. Mais Schmerling, à peine au pouvoir, s'opposa à leurs projets, et remporta sur eux ses premières victoires. En novembre 1861, le comte Nádasdy, l'ancien ministre de la justice sous Bach, haï de tous ses compatriotes hongrois, fut nommé chancelier aulique de Transylvanie ; un gouverneur militaire fut placé à la tête de l'administration du pays, et le siège des autorités transféré de la ville magyare de Kolozsvár dans la ville allemande de Hermannstadt. Le centralisme avait contre lui les Magyars et les Sicules ; mais il était sûr de l'appui des Saxons, et les Roumains, en haine des Magyars, et sous l'influence de leur évêque Siaguna, se mirent à sa disposition. L'université nationale saxonne [2], en 1862 et en 1863, se prononça pour la Constitution octroyée par l'empereur et pour l'extension des lois autrichiennes à la Transylvanie. Siaguna réunit à Hermannstadt un congrès roumain qui prit la même attitude. Le gouvernement, alors, convoqua une Diète et octroya au pays une nouvelle loi électorale. Dictée par les Saxons, elle transportait jusqu'en Transylvanie les combinaisons de la représentation des intérêts et de la géométrie électorale ; mais elle était plus juste encore que l'ancienne loi, par laquelle les Roumains, la majorité de la population, étaient privés de toute représentation. Les députés magyars et sicules, sous la conduite du chancelier et du gouverneur d'octobre et de l'évêque catholique Haynald, refusèrent de paraître à la Diète ; celle-ci n'en vota pas moins la nullité de la loi d'union de 1848, et l'inarticulation des Constitutions d'octobre et de février parmi les lois du grand-duché ; puis elle élut les vingt-six députés qui devaient représenter le pays au Reichsrath. Esterházy et Forgách empêchèrent par l'offre de leur démission la sanction de la nullité

1. Hořica, dans *Osvěta*, 1892, II, 768 sqq. Loiseau, *La Hongrie et l'opposition croate*, *Revue des deux Mondes*, 1er sept. 1895.

2. Dans l'ancienne organisation de la Transylvanie, fondée sur le privilège politique des trois nations magyare, sicule et saxonne, il y avait, en dehors de la Diète, où se réunissaient leurs représentants, une assemblée spéciale de la nation saxonne, l'Université de la nation. Le comte des Saxons, chef de la nation, nommé sur la proposition de l'Université, était en même temps, de droit, conseiller du gouvernement provincial.

Digitized by Google

de l'union ; une crise ministérielle, à ce moment, eût nui à la situation extérieure de la monarchie, on laissa donc purement et simplement la question en suspens [1]. Mais les députés de la Transylvanie parurent à Vienne, et, grâce à eux, Schmerling put enfin, après deux ans et demi d'attente, proclamer constitué, sans une invraisemblance trop criante, le Reichsrath plénier ; car désormais l'assemblée comptait des Transleithans. Haynald fut puni de son opposition par la perte de son titre de conseiller intime et dut résigner son évêché [2] ; Siaguna, par contre, fut récompensé de son dévouement d'abord par un siège à la Chambre des seigneurs ; puis, au commencement de 1865, Schmerling créa pour lui la dignité de métropolite de l'Église orthodoxe roumaine, qui avait toujours été l'objet de son ambition. Les Roumains se trouvèrent désormais soustraits à la juridiction du patriarche serbe de Carlowitz, dont ils avaient relevé jusque là : ce fut la punition des Serbes pour avoir résisté à la Patente. Le prestige de sa nouvelle dignité rehaussa et accrut encore l'autorité religieuse et morale que Siaguna exerçait sur deux millions et demi de Roumains. Ce fut d'abord la Constitution de février qui en profita, — mais ce fut, bientôt après la Constitution hongroise.

Avoir amené au Reichsrath vingt-six députés transylvains, dont la présence n'eut pas d'autre effet que de lui permettre de jouer au Reichsrath plénier, c'est le seul succès de la politique de Schmerling en Hongrie, et il est maigre. — On a voulu lui reconnaître un autre mérite : en affirmant et en démontrant à nouveau la force de l'Autriche, il aurait conduit Deák à une vue plus juste de la situation, il l'aurait forcé à remplacer son programme de 1861 — « d'occasion en occasion » — par le programme qu'a réalisé le Compromis de 1867 [3]. Mais Deák était, dès la Diète de 1861, fixé sur les concessions qu'il lui faudrait faire. Il attendait seulement une occasion favorable pour les proposer avec la certitude du succès. Ce ne fut pas Schmerling qui lui fournit cette occasion, ce fut l'empereur lui-même ; pour qu'elle se présentât, il fallait que le système de Schmerling fût déjà presque renversé. — Le jugement sur sa politique est alors facile à porter. En Autriche, elle a creusé le fossé qui séparait les nationalités ; en Hongrie, elle l'a comblé ; elle a affaibli la partie de la monarchie où vivait l'idée de

1. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 184.
2. La Hongrie triomphante lui offrit quelques années plus tard une large compensation.
3. Friedjung, dans *Deutsche Worte*, XIX, 11.

Digitized by Google

l'unité autrichienne, et fortifié celle où était enracinée l'idée du dualisme. Elle a donc eu les mêmes résultats que celle de Bach : et comment en aurait-elle eu d'autres, puisque, à la forme près, elle copiait entièrement la politique de Bach ?

II

L'opposition des nationalités ne pouvait pas surprendre Schmerling : il l'avait escomptée, et tout son système était combiné pour fonctionner avec le concours des seuls Allemands, jusqu'à ce que le temps et le succès eussent eu raison des résistances. Mais il n'avait pas prévu que le succès et le temps lui manqueraient, qu'en quatre ans, la rupture serait assez complète entre lui et les Allemands pour détraquer toute la machine, et ruiner le système. La lune de miel de la Patente dura à peine quelques semaines ; puis aussitôt les querelles commencèrent, suivies bientôt de la brouille publique.

La cour s'était ralliée au principe constitutionnel, non par conviction et par réflexion, mais par intérêt. L'Autriche ne vivait que de crédit. Absolutiste, elle n'en trouvait plus nulle part ; toutes les bourses lui étaient fermées. Les fautes de l'ancien régime et de Bach avait décrié sa gestion financière : les prêteurs, pour l'aider à nouveau, demandaient la garantie d'un contrôle parlementaire. Celle du Diplôme leur parut insuffisante, celle de la Patente les satisfit. Pour la cour, le nouveau régime n'avait pas d'autre sens. Le Parlement allait lui procurer de l'argent, qu'elle pourrait à son gré dépenser pour la politique extérieure, l'armée et la marine ; elle ne songeait pas sérieusement à partager avec lui le pouvoir. — Les libéraux allemands, eux, voyaient la situation d'un autre œil. L'État, arrivé au bord de la banqueroute, les appelait au secours ; c'est donc que la dynastie reconnaissait que leurs principes étaient les bons, et qu'elle se décidait à les appliquer avec eux, par eux et pour eux. L'illusion était forte : elle s'explique par le complet manque d'esprit politique qui caractérise cette bourgeoisie allemande d'Autriche, où d'ailleurs se rencontrent souvent de grandes qualités intellectuelles. L'exemple de la lutte séculaire des Habsbourg contre la Hongrie eût dû l'édifier sur la sincérité constitutionnelle de la cour. Mais elle était aveuglée par l'orgueil. Elle croyait à sa supériorité de droit divin sur les autres classes et les autres races, à ses incomparables

Digitized by Google

mérites, à sa valeur unique pour l'État. Elle méprisait les vieilles formes, les vieilles paperasses, tout le fatras du droit historique : elle dominait au nom de la raison. Elle ne vit pas combien sa situation, fondée sur un octroi, était faible et précaire; car un octroi ne dépend que de la volonté du donateur, qui peut toujours le reprendre, s'il en a la force, et si le donataire n'a pas celle de défendre son bien. La majorité allemande n'existait que par les lois électorales, c'est-à-dire par la grâce du gouvernement et de l'empereur : aussi était-elle sans force contre eux. Elle mit du temps à s'apercevoir qu'en acceptant la Patente elle avait fait un marché de dupe. Quand elle s'en aperçut, le mal causé par son erreur était irréparable ; et d'ailleurs, toujours aveuglée par son orgueil, elle oublia en moins de deux ans l'expérience qu'elle venait de faire avec Schmerling ; elle repartit en 1867, sur la Patente à peine révisée et sur les lois électorales auxquelles on ne toucha pas, et elle fit naufrage, de nouveau, au bout de douze ans. Son sort était mérité, mais ce fut l'Autriche cisleithane entière qui paya pour ses fautes. Depuis 1861, la Cisleithanie a toujours été, par l'effet de sa Constitution octroyée et de ses lois électorales mensongères, en état d'infériorité vis-à-vis de la Hongrie : toutes les crises qu'a traversées la monarchie, depuis 1867, à travers les renouvellements décennaux du Compromis, jusqu'à la dernière crise militaire de septembre et octobre 1903 l'attestent évidemment. Il en sera ainsi aussi longtemps que les peuples autrichiens ne s'accorderont pas sur une Constitution qu'ils soutiendront tous, qu'ils pourront imposer au respect de la cour, et par laquelle ils pourront s'imposer au respect de la Hongrie. Peut-être l'occasion perdue ne se représentera-t-elle jamais, et les peuples autrichiens ne pourront-ils plus s'accorder sur aucune Constitution. La faute en incomberait, pour une très grande part, au système de Schmerling, qui a, dès l'origine, déconsidéré en Autriche les idées constitutionnelles, et condamné le Parlement autrichien à l'impuissanee.

Les députés de la majorité allemande entrèrent au Reichsrath pleins de joie et d'espoir ; mais la désillusion leur vint presque aussitôt. Très vite, leurs relations avec les ministres prirent un caractère de raideur et de froideur marquée [1]. Très-vite aussi, ils sentirent la fausseté, la gêne de leur situation. Dès les premières séances, les Tchèques soulevèrent la question de la nature et de la compétence de l'assemblée; ils la reprirent en chaque occasion aussi longtemps qu'ils restèrent au Reichsrath ; et leur protestation irritait et indignait les Allemands, mais aussi les inquiétait.

1. Friedmann, *Zehn Jahn öst. Politik*, 258.

Digitized by Google

La Patente et la loi sur la représentation de l'Empire n'étaient pas les seuls fondements du droit public de la monarchie. Le Diplôme, qu'on n'avait pas pu ou pas osé abroger, valait autant qu'elles : même, sur certains points, il fallait encore faire appel à des actes antérieurs ; le billet par lequel l'empereur avait augmenté les pouvoirs financiers du Reichsrath renforcé était toujours un texte constitutionnel. Mais ces divers actes procédaient de pensées politiques différentes : il était facile souvent de les mettre en contradiction, et de soulever ainsi d'irritantes discussions. Ce sont les Diètes qui nous nomment ; nous représentons les royaumes et pays qui forment l'Autriche, nous sommes les mandataires des peuples autrichiens, et non d'un peuple autrichien qui n'existe pas, disaient les fédéralistes [1]. C'est l'Empire que nous représentons, répondent les centralistes. « Je reconnais que je suis envoyé ici par la Diète de Moravie », dit Giskra, « mais je ne me tiens pas pour son mandataire. Je mets mon orgueil à être le représentant de l'Autriche, choisi par les électeurs par l'intermédiaire de la Diète [2]. » Le ministre d'État prête à cette doctrine l'appui de son autorité : ce ne sont pas les Diètes qui ont élu l'Assemblée, c'est la population : « les Diètes n'ont été que le corps électoral élargi pour le Reichsrath, » le mandat a été donné par la population [3]. Mais les fédéralistes invoquent les paroles mêmes du discours du trône ; l'empereur a dit : « les députés qui me sont envoyés par les Diètes [4] ». Sur cette controverse, qui ailleurs semblerait tout académique, les passions se montent : elle provoque des manifestations tumultueuses et violentes [5] ; car elle ne met pas aux prises seulement deux interprétations des mêmes textes, mais deux conceptions entièrement opposées de la monarchie.

Elles se retrouvent aux prises lorsqu'il s'agit de la compétence de l'assemblée. Aux termes de la Patente [6], le Reichsrath était plénier lorsqu'il comprenait tous ses membres, étroit lorsqu'il se réduisait aux seuls membres des pays cisleithans. Plénier, il avait compétence dans toutes les affaires communes à la monarchie tout entière, selon l'énumération de l'article II du Diplôme et de l'ar-

1. *C. R. st.*, 11 mai 1861, Rieger : 18 déc. 1861, Clam-Martinic, Potocki.
2. *Ib.*, 18 déc. 1861.
3. *C. R. st.*, 18 déc. 1861, Schmerling.
4. Disc. du trône, 1er mai 1861. Ainsi Clam-Martinic, *C. R. st.*, 11 mai 1861.
5. *C. R. st*, 18 déc. 1861.
6. Le mot pris au sens large usuel, pour désigner l'ensemble de la Constitution de février.

Digitized by Google

ticle 10 de la loi sur la représentation de l'Empire; étroit, il exerçait les attributions prévues à l'article III du Diplôme et précisées à l'article II de la loi du 26 février 1861, c'est-à-dire la plus grande partie de la législation dans les pays non hongrois. Le gouvernement avait convoqué le Reichsrath, sans autre désignation. La session devant être consacrée aux graves questions que soulevait l'état de la monarchie, et en particulier aux questions financières, il n'y avait pas de doute que ce Reichsrath ne dût être plénier: mais comment pouvait-il prétendre l'être, lorsque la Hongrie et la Croatie n'avaient pas encore été invitées à nommer leurs députés, et qu'en Transylvanie il n'y avait encore ni Diète convoquée, ni loi électorale arrêtée? L'opposition ne pouvait pas manquer d'exploiter cette situation. Qu'il s'agît de l'adresse à l'empereur, du conflit entre le ministère et la Hongrie, de la loi de finances, d'autres lois qui intéressaient toute la monarchie, chaque fois un Tchèque, un Polonais, un autre membre de la minorité autonomiste soulevait la question préalable de compétence: nous n'avons pas le droit de délibérer sur les affaires des pays qui ne sont pas représentés ici, nous ne sommes pas la représentation de l'Empire; abstenons-nous, ou tout au moins demandons aux Diètes qui nous ont nommés si elles nous autorisent à participer quand même aux délibérations d'une assemblée tronquée. La majorité se défendait contre ces attaques, mais elles la touchaient; cela se sentait au ton souvent violent de ses orateurs, à l'ardeur avec laquelle ils se jetaient dans les discussions juridiques les plus subtiles, comme pour se justifier à leurs propres yeux. Je connais la doctrine juridique des limites du mandat, disait Giskra, mais je connais aussi le rôle du gérant d'affaires *(negotiorum gestor)*, et, si je vois qu'à outrepasser mon mandat j'agis dans l'intérêt de mon client, je le ferai sans crainte, quitte à demander ensuite l'indemnité [1]. Mais, dans le particulier, il avouait la faiblesse de la situation du Parlement. « Il faut », écrivait-il [2], « que ce jeu du Reichsrath étroit ou plénier prenne fin bientôt, si nous ne devons pas y laisser d'entrée l'autorité à laquelle nous aspirons tous. » — Les projets annoncés dans le discours du trône ressortissaient les uns du Reichsrath plénier, les autres du Reichsrath étroit. Devant le vide des bancs hongrois, il devint impossible de soutenir la fiction d'un Reichsrath plénier; Schmerling déclara, le 5 juin, qu'il ne pouvait considérer l'assemblée qu'il avait en face

1. *C. R. st.*, 18 décembre 1861.
2. *Dreissig Jahre*, I, 69.

Digitized by Google

de lui que comme le Reichsrath étroit. Mais le Reichsrath étroit n'avait pas de compétence dans les questions financières, qui étaient les questions brûlantes du moment; si brûlantes que le gouvernement dut, dès le mois d'octobre, recourir à l'article 13 pour décréter la continuation de la levée des impôts. L'article 13 ne visait que le cas où des mesures urgentes seraient nécessaires à un moment où le Reichsrath ne serait pas réuni : Schmerling se voyait déjà obligé de donner une entorse au texte constitutionnel, en l'appliquant à un cas où le Parlement était réuni, mais incompétent. Pour le nouveau régime constitutionnel, c'était, à tous les points de vue, un mauvais début que de voir décréter ainsi, par un procédé absolutiste, une mesure financière; il aurait été irrémédiablement compromis, s'il lui eût fallu promulguer de la même façon un budget entier. Schmerling s'en tira par un expédient assez compliqué. Il prit prétexte de ce que la Diète de Transylvanie n'avait pas encore pu être appelée à nommer ses députés au Reichsrath — ce qui le dispensait de s'expliquer sur les conséquences de l'abstention des Hongrois et des Croates — pour déclarer qu'il ne pouvait pas y avoir encore de Reichsrath plénier. Le cas se présente donc, continua-t-il, d'appliquer l'article 13, et de décréter le budget. Mais l'empereur, eu égard aux circonstances, est disposé à concéder pour cette fois aux décisions du Reichsrath étroit la valeur de celles du Reichsrath plénier : le ministère les soutiendra devant le plénier, lorsqu'il pourra se réunir. Une longue discussion s'engagea sur cette communication. Seuls, les plus enragés centralistes admettaient qu'un Reichsrath réduit exclusivement aux députés allemands de la Cisleithanie — car les députés slaves déclarèrent qu'ils s'abstiendraient toutes les fois que l'assemblée prétendrait exercer les droits du Reichsrath plénier, qu'elle ne pouvait qu'usurper, et le firent — qu'un pareil Reichsrath pût valablement et constitutionnellement légiférer pour tout l'Empire, et qu'il dépendît de lui seul de définir sa compétence et de se donner qualité pour agir; car cette doctrine supposait, comme postulat, que, malgré les distinctions de la loi de 1861, il n'y avait pas de différence entre les deux Reichsrath [1]. Des centralistes plus modérés estimaient que la résistance et la mauvaise volonté d'une partie des peuples autrichiens ne pouvaient pas priver les autres de l'exercice de leurs droits, et que, s'ils étaient empêchés de jouir de la Constitution suivant ses propres formes, ils ne pouvaient pas s'en laisser contester le fond, l'essentiel ; mais ils admettaient

1. Ainsi *C. R. sl.*, 28 juillet 1862, Rieger.

Digitized by Google

que le budget ainsi voté ne serait une loi qu'en Cisleithanie, et qu'en Hongrie il resterait une ordonnance [1]. Les fédéralistes, comme de juste, triomphaient : beau système constitutionnel que celui qui se trouvait obligé de recourir à de semblables fictions, et qui en réalité, par son application de l'article 13, transformait les députés ou plutôt une partie des députés en mandataires de la couronne [2]. Ils n'avaient pas tout à fait tort. En fait, les budgets de 1861, 1862, 1863 furent soumis au Reichsrath dans ces singulières conditions. Pour 1864 et 1865 seulement, grâce à la présence des Transylvains, le gouvernement put donner à son budget l'air d'avoir été constitutionnellement voté pour tout l'Empire. — Mais Schmerling, si large dans l'interprétation de la Constitution lorsqu'il avait besoin d'argent, devenait singulièrement scrupuleux s'il s'agissait par exemple d'établir le principe de la responsabilité ministérielle. Lorsque la question fut soulevée au Reichsrath, il objecta aussitôt l'incompétence : si le Reichsrath étroit vote cette loi, elle ne pourra s'appliquer qu'aux matières de son ressort ; il en résultera des embrouillements et des complications ; c'est un sujet à réserver au Reichsrath plénier [3]. De même, le Reichsrath étroit était bon à voter le budget, mais il ne l'était pas à discuter une réforme des impôts : l'affaire, disait Plener avec un sérieux qui semble ironique, est trop grave pour être abordée sans que tous les contribuables soient vraiment représentés au Reichsrath. « Pour consentir l'élévation des impôts, » s'écriait Giskra, pourtant l'une des colonnes du système, « la représentation de l'Empire, telle qu'elle est aujourd'hui, est suffisante et autorisée ; mais, pour la réforme des impôts,... ah ! alors, la Chambre n'est pas complète, elle n'est pas compétente, elle n'a pas assez d'autorité [4]. » — Il fallut plus de deux ans aux députés centralistes pour percer le jeu de Schmerling. Plénier, le Reichsrath était avant tout une machine à voter des impôts : étroit, il représentait la législature cisleithane. Le ministère, n'ayant d'intérêt qu'au vote des sommes désirées par la cour, ne convoquait autant que possible que le Reichsrath plénier, et réduisait à la portion congrue l'étroit ; car la majorité ne rêvait que de donner à la Cisleithanie des lois libérales, qui souriaient peu à la bureaucratie. L'adresse de 1864 exprima énergiquement le mécontentement des députés. « Les affaires communes

1. *C. R. st.*, 28 juillet 1862, Hasner ; 31 mars 1862, Rechbauer.
2. *Ib.*, 18 décembre 1861, Potocki, Clam-Martinic, Rieger, Grocholski.
3. *C. R. s.*, 2 juillet 1861, Schmerling.
4. *Ib.*, 17 et 28 juillet 1862, Plener, Giskra.

Digitized by Google

à tous les royaumes et pays de l'Empire, qui doivent être traitées constitutionnellement par la représentation de l'Empire convoquée d'abord comme Reichsrath plénier, seront examinées par la Chambre avec le soin qu'exige leur importance, et un actif dévouement. Nous apporterons le même zèle et la même conscience dans les délibérations du Reichsrath étroit, que Votre Majesté se propose de convoquer aussitôt après. Mais la Chambre se sent obligée de déclarer que la convocation régulière annuelle du Reichsrath étroit est un droit que la Constitution donne aux royaumes et pays qui y sont représentés ; que cette régularité est une garantie du constitutionnalisme dans ces pays ; et qu'elle est indispensable à la satisfaction des besoins si nombreux, si importants et si pressants de leur législation commune. » Cette phrase ressemble à une accusation contre le ministère : au moment où elle était insérée dans l'adresse, la Chambre entrait dans sa dernière session, et ses relations avec le gouvernement avaient déjà pris un caractère d'aigreur et d'hostilité qui présageait la rupture complète et la chute du système.

La désillusion avait été d'autant plus dure pour la majorité qu'elle avait bien compté, aux débuts du système, appliquer avec le concours du ministère ses idées. C'étaient celles de la bourgeoisie libérale — au sens d'alors — et surtout doctrinaire ; une politique théorique, inspirée plus de formules abstraites que de la réalité vivante, et qui se résumait en trois points essentiels : parlementarisme avec toutes les libertés qu'il implique ; anti-cléricalisme très marqué, par réaction contre le Concordat ; économies, surtout sur les dépenses militaires. Il ne fallut pas très longtemps aux centralistes pour s'apercevoir que, sur aucun de ces points, le ministère n'était franchement d'accord avec eux. Il était trop bureaucratique et son chef personnellement trop autoritaire pour consentir à un régime sincèrement constitutionnel et parlementaire ; il était trop dépendant de la cour, de sa tradition catholique et de ses ambitions de grandeur, pour pouvoir se mettre en opposition à l'Église et à l'armée. La mince et fragile enveloppe constitutionnelle du système était de toute part percée par l'ancienne Autriche, catholique, militaire, absolutiste.

Tous les textes constitutionnels obscurs ou douteux étaient interprétés par le gouvernemeut dans le sens le plus restrictif. Les dispositions sur le pouvoir budgétaire du Parlement étaient contradictoires ; les ministres contestèrent aux députés le droit de refuser certains crédits ; ils ne leur reconnaissaient que le droit

Digitized by Google

d'accorder ou de rejeter en bloc le budget, comptant bien qu'ils n'oseraient jamais aller jusqu'à un acte aussi révolutionnaire que le rejet. Une autre fois, ils soutenaient que le Parlement ne pouvait pas refuser la levée provisoire des impôts jusqu'au vote régulier du budget : son droit se bornait, suivant eux, à pouvoir repousser dans ce cas l'élévation des impôts ou la création de nouvelles taxes. Le sens de ces chicanes était clair : il s'agissait de limiter autant que possible les concessions que, sous la pression de la nécessité financière, la cour et la bureaucratie avaient dû faire aux peuples. C'étaient des symptômes dangereux ; et c'en était un plus dangereux encore que la Chambre ne pût pas avoir raison entièrement de ces résistances, et dût subir en partie les restrictions que le gouvernement apportait à ses droits.

La Patente ne proclamait pas la responsabilité des ministres ; et, comme elle avait été abolie expressément en 1851, il était impossible de soutenir qu'elle existait tacitement. Centralistes et fédéralistes en réclamèrent, dès les premières séances du Reichsrath, l'établissement. Les ministres ne s'en souciaient guère, et la cour fut désagréablement impressionnée par cette prétention, qui sentait sa Révolution. La responsabilité ministérielle devint alors un objet de trafic : Schmerling la détailla, en accordant de petits morceaux à la Chambre à mesure que la mauvaise situation des finances rendait plus nécessaire et plus précieux le vote constitutionnel du budget. Il proclama d'abord que les ministres, tout en réservant tous les droits de l'empereur, se reconnaissaient responsables de l'observation de la Constitution et des lois, « et se déclaraient obligés d'en prendre la responsabilité « aussi » devant la représentation de l'Empire ». Les députés, peu satisfaits de ces phrases ambiguës, réclamèrent une loi. Schmerling leur proposa un artifice : faire rapporter par une ordonnance impériale celle qui avait aboli la responsabilité ministérielle ; ensuite, démentant les principes mêmes du gouvernement constitutionnel, il mêla le souverain aux débats parlementaires. L'empereur, déclara-t-il, l'avait autorisé à proclamer qu'il approuvait entièrement sa déclaration sur la responsabilité ; qu'il considérait l'ordonnance du 20 août 1851 comme abrogée tacitement par la Patente dans la mesure où elle était incompatible avec le principe constitutionnel, et qu'en son temps le ministère prendrait l'initiative d'une loi sur cette question. Grand enthousiasme dans les deux Chambres — et la loi ne fut jamais présentée. L'adresse de 1864 témoigna de l'impatience de la Chambre : « La Chambre des députés considère comme

Digitized by Google

son devoir d'exprimer, d'une manière claire et précise, que cette loi est un des compléments les plus urgents des institutions constitutionnelles en Autriche. » Schmerling répondit qu'elle ne serait pas encore déposée ; la question était trop compliquée, les études pas assez avancées. La Chambre, à ce moment, avait jugé le système, et ce refus attendu ne la surprit plus.

Elle avait trouvé les mêmes résistances toutes les fois qu'elle réclamait des lois protectrices des libertés des citoyens : liberté de la presse, liberté d'association, liberté de réunion, libertés individuelles. Elle ne les demandait pas trop radicales, et en particulier prenait garde qu'elles ne pussent favoriser outre mesure les efforts des nationalités ; mais elle les jugeait indispensables, et avec raison. Des années de Bach, le public avait gardé la terreur de la police, et l'administration une crainte haineuse de la publicité. Dans les premiers temps du nouveau régime, réunions électorales, chambres de commerce, conseils municipaux tremblaient également de voir leurs débats reproduits dans les journaux ; si la police allait intervenir ! On se croyait toujours sous Bach. D'ailleurs, la police n'avait pas changé d'esprit. Elle prétendit interdire dans les premières réunions électorales toute discussion politique ; et Schmerling, pendant quelques mois, empêcha les conseils municipaux des grandes villes de tenir leurs séances publiquement [1]. Pour combattre cet état d'esprit, également dangereux, du public et de l'administration, la majorité voulait, et avec raison, faire de nouvelles lois. Mais Schmerling, bureaucrate renforcé, ne s'habituait pas à l'idée de la libre discussion : il s'irritait de voir par des propositions de réformes déprécier aux yeux de l'étranger beaucoup d'institutions autrichiennes [2]. Les questions de la liberté de réunion et d'association, soulevées par l'initiative parlementaire, restèrent en suspens durant tout son ministère. Pour ne pas pousser à bout le Parlement, indispensable au maintien du crédit de l'État, il fallait cependant lui faire quelques concessions. Schmerling les lui offrit dans le régime de la presse, mais non sans résistance ni sans réticence. La loi sur la presse du 17 décembre 1862 n'est pas, il s'en faut de beaucoup, le modèle d'une loi libérale. Elle corrige sur le papier les abus les plus criants de la loi absolutiste de 1852, mais beaucoup reparaissent sous d'autres noms, dans la pratique. Les dispositions sur la caution des journaux, la responsabilité des rédacteurs et imprimeurs, le dépôt des

1. Kolmer, *Parl. u. Verfassung in Oest.*, I, 30-1.
2. Kolmer, *Ibid.*, I, 118.

Digitized by Google

exemplaires, la confiscation, l'insertion obligatoire des rectifications, trahissent une peur maladive de la presse; elle est l'ennemie née du gouvernement et des autorités, qui doivent être armés fortement pour réprimer ses excès et l'empêcher de faire du mal [1]. Les peines en matière de presse sont — outre la perte totale ou partielle de la caution — celles qu'édicte le code pénal de 1852, dont les rigueurs ont été à peine adoucies par une revision. La compétence dans les procès de presse revenait, suivant la doctrine libérale, au jury: mais les jurys, supprimés en 1850, n'avaient pas encore été rétablis, et ne le furent pas tant que dura le régime de Schmerling. Les députés se cabrèrent plus d'une fois contre les dispositions réactionnaires de la loi; mais la Chambre des seigneurs fit son office, et la rédaction du gouvernement triompha. A l'application, cette loi, déjà réactionnaire par elle-même, devint un formidable instrument d'oppression. Les juges, et surtout les procureurs impériaux, considéraient la presse comme un ennemi; toute critique d'un journal leur semblait un insupportable empiètement sur les droits de l'autorité, une diffamation qu'il était nécessaire de réprimer. Formés aux subtilités excessives de la jurisprudence allemande, ils arrivèrent rapidement à trouver dans la loi ce qu'ils y voulaient trouver. Par une interprétation hardie des textes, le procureur impérial de Vienne, Lienbacher, ressuscita le régime des avertissements et de la suppression administrative, comme sous Bach; mais, triomphe de la phrase libérale, cela ne s'appelait plus avertissement ni suppression, mais procédure objective [2]. Une ère de persécution s'ouvrit pour la presse. Schmerling se vengea sur elle de l'opposition croissante que soulevait son système; et ses sous-ordres suivaient avec joie son exemple [3].

1. Une des dispositions les plus typiques est celle qui règle les rectifications. Tout particulier a le droit de rectifier une nouvelle qui le concerne, et le journal est obligé d'imprimer la rectification en même place et avec les mêmes caractères que l'information contestée: gratuitement jusqu'à une longueur double de celle de l'article, contre indemnité ensuite. Les rectifications officielles sont toujours gratuites, quelle qu'en soit la longueur, et il est défendu aux journaux de les accompagner dans le même numéro d'aucun commentaire. Loi sur la presse, art. 19 et 22.

2. La procédure objective permet au ministère public de déférer aux tribunaux le contenu d'un journal sans mettre aucune personne en cause. Comme la confiscation est le premier acte de cette procédure, et comme le fait même que la procédure est objective, c'est-à-dire ne s'attaque pas à une personne déterminée, supprime la défense, on voit facilement à quelles conséquences elle aboutit lorsqu'on la répète.

3. Ils ne reculaient pas, pour mieux arriver à leurs fins, devant des actes contraires à la dignité professionnelle. *Dreissig Jahre*, I, 81-3.

Digitized by Google

Cette persécution haineuse finit par exaspérer ceux mêmes qui avaient été au début les partisans les plus enthousiastes du nouveau régime [1].

C'étaient les dépenses énormes, faites en vue d'une politique extérieure ambitieuse et pour l'armée, qui avait amené la monarchie au bord de la ruine, et rendu nécessaire la collaboration du Parlement à la direction des affaires publiques. Les députés se croyaient donc le droit et se sentaient l'obligation d'exercer aussi leur contrôle de ce côté, de demander aux ministres des comptes et des économies. Mais la vieille tradition autrichienne réserve exclusivement et jalousement ces deux domaines à la dynastie. Rechberg refusa toute communication de documents diplomatiques; il voulait qu'on le crût sur parole, et qu'on ne discutât pas ses demandes : les débats de politique étrangère furent nombreux, mais ils restèrent purement académiques. Le ministre de la guerre, Degenfeld, se montra plus conciliant : il consentit à d'importantes réductions de crédit. Mais les coteries militaires, toujours si puissantes à la cour d'Autriche, s'irritaient de voir les députés s'occuper même de l'armée. Lorsque la Chambre demanda que l'avancement des officiers fût réglé par une loi, un général, membre de la Chambre des seigneurs, déclara que l'armée resterait toujours uniquement impériale, que le constitutionnalisme ne pouvait pas l'atteindre, et que le vote de la Chambre était une usurpation [2]. Le budget militaire devint une source de constants conflits ; sans cesse les crédits en étaient augmentés, et régulièrement ils étaient aussi dépassés. Tout le déficit de l'ère constitutionnelle, qui s'éleva à une moyenne annuelle de cinquante millions de florins, est imputable à l'excès des dépenses militaires et maritimes [3]. Comme Bruck autrefois, Plener était condamné à un travail de Sisyphe. Lui aussi se proposait d'abolir le déficit, de ramener le change au pair, d'affranchir l'État et la Banque de leur servitude réciproque. Mais chaque année le budget de la guerre, ordinaire et extraordinaire, lui réservait de nouvelles surprises ; comme ses prédécesseurs, il était contraint de recourir aux moyens les plus douteux, et d'épuiser le crédit de l'État à force d'y faire appel. L'adresse de 1864 et les débats qui la précédèrent et la suivirent montrèrent que la Chambre

1. On en veut moins aux journalistes qu'aux journaux, disait Schindler (26 avril 1865) ; et c'est pour cela qu'on a inventé l'injustifiable procédure objective, qui rétablit par contrebande le système des avertissements administratifs. Kolmer, *Parl. u. Verf.*, I, 183.

2. Kolmer, *Parl. u. Verfass. in Oest.*, I, 108.

3. Beer, *Finanzen*, 318-23.

Digitized by Google

avait son opinion faite sur ce point. « C'est le Solférino financier », dit Berger ; Kaiserfeld railla les « ingénieuses opérations de Mont-de-Piété » de Plener, et le comte Eugène Kinsky, l'un des plus mordants orateurs de la Chambre, lança le mot célèbre : « Le Maroc trouve de l'argent à meilleur compte que l'Autriche ». Le remède, au dire de tous les orateurs, ne pouvait être qu'un changement complet de politique : il fallait faire de la Constitution une vérité, et avant tout convoquer les Diètes des pays hongrois. La Chambre, exaspérée, refusa au ministère les crédits provisoires qu'il demandait pour les dépenses courantes, et précipita ainsi sa chute.

L'attitude de Schmerling dans les questions religieuses avait largement contribué à faire revenir les députés de leur premier enthousiasme pour le régime de la Patente. A peine le Reichsrath réuni, Mühlfeld, député de Vienne, avait déposé une proposition qui tendait à établir une nouvelle législation politico-religieuse. Mais les influences catholiques et cléricales étaient puissantes autour de l'empereur : Rauscher avait gardé un grand ascendant sur son ancien élève ; il importait à Schmerling de ne pas perdre son appui et de ne pas se faire de lui un nouvel et redoutable adversaire. Lui-même, encore imbu, comme plusieurs de ses collègues, de l'esprit du joséphinisme dont la tradition s'était conservée dans la bureaucratie autrichienne, eût personnellement volontiers donné satisfaction à certaines des demandes de la Chambre; mais la peur de la cour l'arrêtait. Une seule mesure vraiment libérale en matière religieuse marqua son ministère : ce fut la nouvelle loi sur les protestants. Mais elle s'explique surtout par des raisons de politique extérieure. Schmerling en révélait le vrai sens, lorsqu'il disait à la députation venue pour le remercier : « Il faut, Messieurs, que vous nous aidiez à reconquérir les sympathies perdues de l'Allemagne.[1] » Mais, lorsque dans le Tirol un parti nombreux s'éleva, au nom de l'unité de la foi, contre la nouvelle loi, le frère de l'empereur, l'archiduc Charles-Louis, qui était gouverneur de la province, prit ouvertement parti pour lui. Les évêques protestèrent, et un prédicateur put impunément déclarer en présence de toute la cour que le Reichsrath était pire que le diable [2]. La Chambre des députés avait signalé au ministre la singulière situation de l'ordre des Jésuites, auquel l'État confiait l'enseignement dans un certain nombre de ses lycées, sans exiger des professeurs les

1. Rogge, II. 111.
2. Kolmer, *Parl. u. Verf.*, I, 121.

Digitized by Google

diplômes d'État. Schmerling, pénétré de l'idée de la souveraineté de l'État, se trouvait sur ce point spécial d'accord avec le Parlement ; il demanda à plusieurs reprises à l'empereur l'autorisation de poser à l'ordre ce dilemme : avoir des professeurs diplômés par l'État, ou rendre les lycées au gouvernement. Malgré l'appui de l'archiduc Rénier, il ne l'emporta pas, et l'empereur, de son propre mouvement, accorda à l'ordre un régime de faveur pour les examens de ses membres [1]. Sûre d'un si puissant appui, l'Église était moins disposée que jamais à entrer en négociations avec Vienne pour modifier le Concordat, et les tentatives que Schmerling, poussé par le Parlement, fit en ce sens, étaient d'avance condamnées à un complet avortement.

La Chambre des seigneurs offrait souvent un appui au ministère talonné ou tracassé par les députés. « Sur l'horloge de la politique intérieure », avait dit Auersperg à la fin de la première session, « la Chambre des députés est l'aiguille des minutes, la Chambre des seigneurs celle des heures. » Cette formule, qui fit fortune, n'était pas toujours exacte : souvent, au lieu d'aller, plus lentement, dans le même sens que la Chambre des députés, la Chambre des seigneurs allait en sens contraire. Par sa composition même, elle était animée d'un tout autre esprit que les députés : à beaucoup de ses membres les prétentions de la Chambre basse et les réductions de crédit qu'elle votait apparaissaient comme des attentats aux droits de l'empereur. Le ministère en profitait pour faire voter ou rétablir par les pairs les sommes que lui avaient refusées ou rognées les députés, ou les textes législatifs qu'ils avaient amendés ; et, en fin de compte, les députés cédaient presque toujours, pour aboutir à un résultat, si mince qu'il fût. Les relations des deux Chambres n'étaient pas des meilleures : un membre de la Chambre haute se permit une fois de traiter d'« indigne » un vote des députés [2]. Ce conflit latent affaiblissait nécessairement la situation du Parlement, et fortifiait d'autant celle des ministres et de la bureaucratie ; l'attitude des uns et de l'autre montrait combien ils avaient conscience de leur supériorité sur ce Parlement qui n'existait que par leur grâce. Schmerling ne craignait pas de provoquer la Chambre, en la traitant de haut ; si elle ne voulait pas voter comme il le désirait, il déclarait insolemment : « Nous pouvons attendre ». Bismarck montrait à ce moment aux députés prussiens comment on traite

1. Rogge, II, 202.
2. Un de ses collègues le releva d'ailleurs. Kolmer, *Parlament u. Verfassung*, I, 60.

Digitized by Google

une majorité récalcitrante; Schmerling s'instruisait à cet exemple, que la cour recommandait à son attention [1]. Les fonctionnaires s'inspiraient de l'esprit de leurs chefs; ils ne croyaient pas au sérieux, à la durée de ces institutions qui contrariaient leur toute-puissance; ils se permettaient et les ministres toléraient d'étranges démarches. Les magistrats de Vienne protestèrent un jour publiquement contre certains discours prononcés à la Chambre, et le ministre de la justice transmit au président cette protestation inconvenante et inconstitutionnelle, puisqu'elle portait atteinte à l'immunité parlementaire et à la liberté de la discussion. L'esprit bureaucratique trouvait un inébranlable appui dans le conseil d'État, « la Vendée de la bureaucratie », comme l'appela un jour Schindler, l'un des meilleurs orateurs de la Chambre. Les députés sentaient l'existence même du Parlement menacée par ce corps qui conservait une part du pouvoir législatif; ils s'irritaient de le voir toujours amender dans un sens réactionnaire les projets et les propositions qui lui étaient soumis. Entre la Chambre et le Conseil d'État, il y avait une hostilité déclarée, et la réorganisation du conseil fut une des réformes que le Reichsrath ne cessa pas de réclamer.

L'article 13 de la loi sur la représentation de l'Empire ne l'inquiétait et ne l'irritait pas moins. Avec un air d'innocence, il menaçait jusqu'à l'existence même de la Constitution. Quoi de plus naturel que de prévoir, dans la Constitution, le moyen de prendre les mesures législatives qui deviendraient urgentes à un moment où le Parlement ne serait pas réuni? Mais aussi, quoi de plus dangereux qu'un texte qui, par son vague, permettait au ministère d'exercer seul, au besoin, toutes les attributions du Reichsrath? La seule garantie contre ces dangers se fût trouvée dans une responsabilité efficace des ministres; mais cette responsabilité fut d'abord contestée, et ensuite resta un simple principe, sans organisation pratique et sans sanction. Les députés avaient senti, dès le début, la menace de l'article 13. Ils la sentirent mieux encore lorsqu'ils virent le gouvernement se servir de ce texte pour procéder, sans l'assentiment, même sans l'avis du Reichsrath, à la vente de domaines de l'État, et ensuite pour proclamer, dans les mêmes conditions, à l'occasion du soulèvement de la Pologne russe, l'état de siège en Galicie [2]. L'at-

1. Rogge, II, 202.
2. Il dura de février 1864 à avril 1865. Pendant ce temps, les conseils de guerre prononcèrent 8000 condamnations pour secours prêtés à l'insurrection. Kolmer, *Parl. u. Verf.*, I, 161.

Digitized by Google

titude hésitante et équivoque du ministère, qui tantôt plaidait les circonstances atténuantes, invoquait l'urgence d'une prompte action, tantôt ergotait, soutenait que l'article 13 lui imposait l'obligation de faire connaître ses mesures au Reichsrath suivant, mais non de les faire approuver par lui, acheva d'indisposer les députés. « Voici le sens de cet article », disait Schindler : « tout ce que le ministère a l'imprudence de présenter au Reichsrath est traité d'une manière constitutionnelle ; ce qu'il a la sagesse de réserver jusqu'à ce que le Reichsrath ne soit plus réuni est réglé par l'article 13, — qui me paraît identique avec l'ancien régime absolutiste bureaucratique. Cet article 13, c'est un appareil tout particulier : on nous a mis en main un fusil, mais la baguette porte un mécanisme, qui, au dernier coup, retire la balle ; aussi avons-nous jusqu'ici rarement réussi à toucher la cible.... On peut mener les affaires de l'État, grâce à l'article 13, de telle façon qu'il apparaisse en dernière analyse comme la substance de tout notre droit public. C'est la codification, d'ailleurs faite par dessous la jambe, de tous les états de siège ; il nous dit : consentez, sinon c'est moi qui consens[1]. » Les députés voyaient déjà la Constitution entière abrogée par le moyen de l'article 13 ; Schmerling répondait que semblable proposition se heurterait à une résistance invincible chez l'empereur, et que la vraie garantie de la Constitution était dans l'engagement pris par le souverain de la maintenir. Le débat se termina par la défaite du gouvernement : la Chambre décida que les mesures prises en vertu de l'article 13 perdraient leur force de lois provisoires si le Reichsrath ne les ratifiait pas. Huit jours plus tard, le ministère était démissionnaire ; un mois après, le Reichsrath se séparait ; et, au bout de deux mois encore, la Constitution de février était suspendue.

La dernière session du Reichsrath, qui s'ouvrit en novembre 1864, ne fut qu'un long conflit entre le ministère et son ancienne majorité. L'article 13 n'en fournissait que l'occasion. Tout ce qui s'était amassé chez les députés, pendant ces quatre années, de mécontentement et d'amertume éclatait enfin. Ils n'avaient plus aucune confiance dans la sincérité constitutionnelle du régime; ils ne croyaient plus Schmerling lorsqu'il leur affirmait que « l'enfant » (l'article 13) « ne dévorerait jamais sa mère » (la Constitution). Lui-même, dans la discussion du budget de 1865, avait exprimé ses doutes sur la possibilité en Autriche d'un régime strictement parle-

1. *C. R. stén.*, 1er déc. 1864. — Ces paroles s'appliqueraient mot pour mot à l'article 14 d'aujourd'hui.

Digitized by Google

mentaire, et indiqué clairement que le ministère ne se considérerait pas comme obligé par un vote de défiance de se retirer. Les députés laissèrent cours à leur irritation et à leur rancune. Berger dénonça le « pseudo-constitutionnalisme », le « constitutionnalisme à la feuille de vigne » du gouvernement : « pour emprunter une comparaison au droit commercial, c'est l'ancienne Autriche qui continue ses affaires, mais elle a changé de raison sociale ; elle s'appelle maintenant la nouvelle Autriche ». Giskra, qui avait déjà défini la politique du ministère : « prudemment, mais nettement en arrière, » arrivait à cette conclusion : « A qui que soient confiées les rênes du gouvernement, elles ne pourront pas être plus mal tenues qu'aujourd'hui [1]. » Schmerling fut mis plusieurs fois en énorme minorité [2]. Il essaya de ramener les opposants du parti libéral ; il les invita à des conférences privées, leur représenta que ce n'était pas leur politique qui remplacerait la sienne. Ce fut en vain. Son système était épuisé, et il lui fallait reconnaître qu'il s'était usé à une tâche impossible, parce qu'elle était contradictoire. Sa politique supposait l'accord de la cour et de la majorité parlementaire allemande, mais elles avaient des vues absolument opposées, et il ne pouvait satisfaire l'une sans se brouiller avec l'autre. Si la conversion de la cour et son alliance avec les libéraux allemands s'étaient faites sincèrement sans arrière pensée, le système de Schmerling eût pu réussir malgré tout, à la seule condition d'éviter pendant longtemps toute complication extérieure. Mais, dans les conditions où en fait il était placé, son échec était nécessaire et certain.

Le Reichsrath n'avait gardé que quelques mois ses illusions sur les vertus surnaturelles du système. Bien vite, il s'était aperçu que l'édifice constitutionnel élevé par Schmerling n'était que de carton ; que le gouvernement ne concéderait jamais de bon gré au Parlement un véritable pouvoir ; qu'un provisoire voisin de l'état de siège dans une moitié de la monarchie était inconciliable avec la vie constitutionnelle dans l'autre, et qu'il n'avait lui-même qu'un moyen d'affermir et de consolider sa propre situation : c'était d'assurer à la nouvelle Constitution l'appui du seul peuple de la monarchie qui eût une ancienne et solide tradition constitutionnelle, les Magyars. Ces idées, d'abord obscures, se précisèrent peu à peu dans la majorité parlementaire. L'opinion l'avait précédée de beaucoup dans cette voie.

1. *C. R. st.*, 29 mars 1865.

2. Sur la modification de l'article 13 par 102 voix (dont seulement 25 de droite) contre 48 (dont 10 de droite).

Digitized by Google

Au moment même où Schmerling combinait son système, deux esprits très-différents, mais également distingués, Adolphe Fischof et Joseph Unger [1], unissaient leurs réflexions pour résoudre le difficile problème d'établir dans la monarchie autrichienne un constitutionnalisme sincère, vrai et durable. De leur collaboration sortit la brochure intitulée *Solution de la question hongroise*, qui parut anonyme en 1861. Elle présente un plan d'organisation bien conçu et intéressant. Il suppose deux conditions préliminaires : la réunion de tous les pays de la monarchie en deux groupes, par l'entente de la Croatie et de la Transylvanie avec la Hongrie, et l'existence dans ces deux groupes d'un constitutionnalisme également libéral et également assuré. Ils forment ensemble l'empire un et indivisible d'Autriche. Ils ont des affaires communes : relations extérieures, armée, finances en partie (la Dette, les emprunts, le vote des impôts), commerce et communications. Le reste, par exemple l'administration intérieure, la justice, l'instruction et les cultes, la gestion financière intérieure, est affaire particulière de chacun. Ils sont tous deux organisés en États parlementaires avec un ministère responsable ; pour les affaires communes, il y a des ministres communs, chacun assisté d'un sous-secrétaire d'État pris dans l'autre pays. Les projets de lois communes sont présentés à chaque Parlement par le ministre ou le sous-secrétaire d'État, les propositions transmises de bureau à bureau. Si les deux Parlements acceptent la loi, un comité mixte en arrête le texte, qui est incorporé après sanction aux lois de chaque pays, et ne peut plus être modifié que dans les mêmes formes. S'il y a divergence entre eux, ils forment un comité d'Empire, où chaque Chambre de chaque Parlement délègue soixante-quinze membres, et où les provinces et les partis jouissent d'une représentation proportionnelle ; la procédure un peu compliquée établie pour ce comité tend surtout à garantir l'égalité des droits et l'indépendance des deux pays. Un Conseil d'État, pris par moitié dans chacun, assiste le ministère ; les agents de l'administration commune sont pris, dans chaque pays, exclusivement

1. *Zur Lösung der ungar. Frage.* — Fischhof, médecin, le premier orateur du 13 mars 1848 à Vienne, député à Kremsier, poursuivi sous Bach, acquitté, mais resté privé de ses droits politiques jusqu'à Belcredi, a consacré sa vie à prêcher l'entente des peuples autrichiens par la liberté. Unger, beaucoup plus jeune, un des rénovateurs du droit privé en Autriche, professeur à Prague, puis à Vienne, député en 1867, ministre de 1871 à 1879, aujourd'hui président du Tribunal de l'Empire, a été l'un des meilleurs orateurs du Parlement autrichien.

Digitized by Google

parmi les nationaux. — Les auteurs de ce plan expliquent eux-mêmes qu'ils ont eu en vue de concilier l'unité, qui est nécessaire à la monarchie, avec la plus grande somme possible d'indépendance de ses deux États. Par exemple, pour la législation commune, ils ont établi trois degrés : d'abord, les deux Parlements discutent et votent séparément ; s'ils ne se sont pas mis d'accord, on procède dans le comité d'Empire à une discussion commune suivie d'un vote séparé, ce qui permet de constater si les arguments divers de chaque partie ont opéré sur l'autre ; et enfin, si ce second stade a été franchi sans résultat, on procède à la discussion et au vote en commun. « Notre point de départ est le dualisme, justifié par l'histoire, notre point d'arrivée l'unité de l'Empire, qui est une nécessité.... Ce que nous proposons, c'est l'union réelle, avec les plus grands ménagements possibles pour l'indépendance des parties de l'Empire... Au lieu de l'impossible État unitaire, une suffisante unité d'État[1] ». — Les mêmes idées dominantes, mais moins poussées dans le détail et exprimées avec moins de talent, se retrouvent dans l'article du journaliste viennois Friedmann, *Pour l'unité de l'Autriche*, écrit en décembre 1861, publié en 1862[2]. L'Autriche devra sortir de la Confédération germanique, en ne conservant avec elle que des liens, très étroits sans doute, mais d'ordre international, et se reconstituer sur la base du dualisme, par une revision de la Constitution de février et des lois de 1848 faite en vue d'assurer la création d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif communs. Mais ce dualisme ne sera qu'une étape vers l'unité constitutionnelle ; celle-ci s'établira d'elle-même lorsque la Hongrie sera rassurée sur le respect de son droit historique et de son indépendance nationale[3]. — Enfin, un anonyme, ami et admirateur de Schmerling et de sa « politique vraiment constitutionnelle », préconise dans *Douze articles sur la question hongroise*[4] l'entente des libéraux modernes, Schmerling et Deák, contre les réactionnaires, Clam et Szécsen, comme la seule solution du problème autrichien. L'acceptation préalable des lois de 1848, qui seront révisées ensuite, sera la base nécessaire de l'entente ; les institutions communes proposées ressemblent beaucoup à celles qu'a établies le Compromis de 1866, mais elles ne sont que vaguement esquissées. — Ces diverses manifestations, qui toutes font honneur

1. *Zur Lösung der ungar. Frage*, 20-4.
2. *Zur Einigung Oesterreichs. Zehn Jahre öst. Politik*, XIII-XV.
3. Friedmann, *Zehn Jahre*, 228-9.
4. *Zwölf Artikel über die ungarische Frage.*

Digitized by Google

à la clairvoyance de leurs auteurs, prouvent qu'une partie importante de l'opinion ne considérait pas la théorie de la forfaiture comme le dernier mot de la sagesse politique, et ne se leurrait pas du vain espoir de voir jamais les Hongrois sacrifier à la Patente leur Constitution millénaire et paraître sans conditions au Reichsrath [1].

La majorité parlementaire eut l'illusion plus tenace. Elle se cantonna longtemps sur le terrain de la Patente, attendant que les Hongrois fussent attirés au Reichsrath par l'appât de la nouvelle liberté autrichienne. A la longue seulement, elle reconnut que c'était au Reichsrath lui-même que nuisait surtout leur abstention. Chaque année, l'adresse ramenait une discussion sur la question hongroise, qui permettait de constater les progrès des idées de conciliation. En 1861, la Chambre est, malgré une certaine modération de forme, aussi raide sur le fond, aussi éloignée de toute idée de transaction, que Schmerling lui-même. Seul, le groupe des autonomistes allemands, d'ordinaire aile gauche de la majorité, l'abandonne sur ce point pour s'unir à la droite. En 1862 encore, il est seul dans la majorité à exprimer des doutes et des scrupules. Le danger pour la Constitution et pour toute Constitution en Autriche, dit Kaiserfeld, le chef des autonomistes, ce n'est pas la faible opposition qui se trouve dans cette Chambre, ni ce qu'on appelle le manque de souplesse de la majorité, c'est l'incertitude où nous restons sur la situation constitutionnelle de la Hongrie. — L'incertitude? répond Giskra. « Les rapports de la Hongrie avec la monarchie sont déterminés, d'une façon immuable » par la Patente, et, s'il y a lieu à quelques modifications, elles ne pourront s'accomplir qu'ici, au Reichsrath. Il n'y a qu'à ne pas s'occuper des Hongrois. Ils verront qu'ici on dispose d'eux sans eux, et cela leur fera de l'effet, cela les décidera à abandonner une partie de leurs anciens droits, pour en recevoir de nouveaux bien plus importants, puisqu'ils participeront à la décision des affaires de l'Empire tout entier [2]. Un an plus tard, le ton dans la majorité est tout autre. L'adresse de 1863 déclare que la Chambre est prête, « sans quitter le terrain de la Constitution, à aider à faire disparaître les difficultés qui s'opposent encore à la collaboration de représentants de tous les pays de la

1. Fröbel, qui fut un moment le confident de Schmerling et son agent dans sa politique allemande, rapporte (*Ein Lebenslauf*, II, 156-63) toute une histoire compliquée où des Hongrois auraient joué un rôle, et que rien ne confirme.

2. *C. R. st.*, 28 juillet 1862, Kaiserfeld, Giskra.

monarchie ; » elle exprime le regret de voir durer dans certains pays une interruption de la vie constitutionnelle qui a des conséquences funestes pour eux et pour tout l'Empire, et l'espoir qu'il sera bientôt porté remède à ce mal. Berger, député de Vienne, un constitutionnel convaincu, se félicite de voir la Chambre quitter le point de vue tout formaliste et tout juridique où elle s'était cantonnée jusque-là, pour envisager au point de vue politique la nécessité de la transaction. Et comme, au nom des centralistes toujours intransigeants, Mühlfeld objecte : Mais nous n'avons jamais voulu autre chose, une entente, mais ici, au Reichsrath, sur le terrain de la Patente, et sous toutes réserves en faveur de l'unité de l'Empire, — il répond : sans doute, le dernier acte devra se passer ici ; mais ne peut-on pas concevoir qu'il ne serve qu'à parfaire une entente préparée ailleurs, je ne puis dire encore par qui ni comment ? Giskra, si raide l'année d'avant, avoue que c'est un cercle vicieux de dire : « Venez d'abord ici pour nous entendre » à des gens qui refusent précisément de venir, et se rallie presque entièrement à l'opinion de Berger [1]. Cependant il croit toujours que les Hongrois viendront au Reichsrath ; il est impossible que les institutions libérales données par la Patente n'exercent pas leur attraction sur ce peuple constitutionnel, que ces politiques pratiques s'obstinent dans une résistance passive [2]. Il voit déjà, en imagination, les Magyars alliés aux Allemands, et les Tchèques, les Polonais, l'opposition fédéraliste, ainsi réduits au silence. C'est tout le tableau de 1867 ; mais on l'a vu alors en deux cadres, tandis que Giskra le voyait en un seul.

Cet état d'esprit des libéraux centralistes trouva sa formule pour ainsi dire scientifique au moment où il commençait à disparaître. Dans un gros livre d'apparence rébarbative et bourré de textes, un jeune savant, qui n'appartenait pas au monde politique, mais y touchait par sa situation personnelle, entreprit de prouver aux Hongrois qu'ils ne pouvaient pas refuser d'accepter la Constitution de février. Le *Droit public hongrois-autrichien* de Lustkandl [3] est plus intéressant de beaucoup comme document humain que comme travail historique ou juridique. Si les Hongrois sont vraiment libéraux, constitutionnels et patriotes, ils se doivent

1. *C. R. st.*, 26 juin 1863, Berger, Mühlfeld, Giskra.
2. *Dreissig Jahre*, I, 69.
3. *Ungarisch-österreichisches Staatsrecht* (1863). Lustkandl, aujourd'hui professeur honoraire de l'Université de Vienne, était précepteur d'un fils de Rechberg. Kónyi, *Budapesti Szemle*, avril 1899.

Digitized by Google

à eux-mêmes, dit Lustkandl, d'accepter la Patente et de venir au Reichsrath ; car la Patente est plus libérale que l'ancienne Constitution hongroise ; celle-ci, pour ne prendre qu'un exemple, rend possible pendant trois ans un absolutisme légal, l'article 13 au contraire ne le permet que pour un an [1] ; et elle donne à la Hongrie plus, donc à la monarchie moins que celle-ci ne pourrait exiger. D'ailleurs, les autres peuples de la monarchie ont des droits acquis vis-à-vis de la Hongrie, et ils sont fondés à exiger d'elle l'union durable et le développement commun des institutions politiques, militaires, économiques et commerciales [2]. Quant aux lois de 1848, elles sont sans valeur pour de nombreuses raisons de droit ; et, dans ce qu'elles ont de bon, dans leurs parties libérales, la Patente s'en rapproche, par exemple lorsqu'elle institue un Parlement composé de deux Chambres [3]. De nombreux textes de lois hongroises, réunis avec un grand zèle, Lustkandl a cru tirer la démonstration de sa thèse, que l'union austro-hongroise était depuis des siècles une union réelle. Deák, des mêmes textes et d'autres qu'il y joint, fait sortir la démonstration de la plus stricte union personnelle [4]. Sa *Contribution au droit public hongrois* est aussi brève et aussi nette que le gros volume de Lustkandl était long et confus. Elle n'est pas historiquement plus décisive. Les deux adversaires interprètent les lois qu'ils citent chacun dans le sens de sa thèse ; dans l'obscurité des textes et les contradictions de la pratique, chacun puise des arguments pour la solution qu'il préconise ; aucun des deux n'est impartial, n'est vraiment un historien. Mais l'intérêt de leur controverse n'est pas d'ordre scientifique, il est d'ordre politique. Elle montre une fois de plus comment, si Vienne s'obstine dans le centralisme, Pest nécessairement se cantonne dans l'union personnelle. Au moment où Deák publie sa

1. *U.-ö. Staatsr.*, 389-90.
2. *Ib.*, 438.
3. *Ib.*, 384. — Voici selon l'analyse de Deák, qui est exacte, et à titre de curiosité, les arguments de Lustkandl contre la validité des lois de 1848. 1 : vote par une assemblée incompétente, et dans des formes illégales. — 2 : sanction par un souverain qu'on a trompé et contraint, en violation des droits du conseil d'État et du ministère autrichien. — 3 : sanction comme lois ordinaires, et non comme grands privilèges, qui n'engage donc que le souverain qui l'a donnée et non ses héritiers. — 4 : manque de l'assentiment des agnats appelés à la succession. — 5 : violation par leur contenu des droits des pays autrichiens — 6 : violation par la forme de la sanction des droits de ces pays, où l'empereur n'était plus souverain absolu depuis le 15 mars. — 7 : abrogation de ces lois par le Parlement qui a proclamé la République (14 avril 1849).
4. *Ein Beitrag zum ungar. Staatsrecht.*

Digitized by Google

réfutation du livre de Lustkandl, qu'il appelle un pamphlet destiné à justifier la théorie de la forfaiture [1], l'œuvre de conciliation qui aboutira au Compromis est déjà commencée ; mais Deák, qui est décidé depuis longtemps à faire des concessions au nouveau régime, ne peut opposer à la Patente que la revendication intégrale de l'union personnelle.

Même les plus clairvoyants des membres de la majorité du Reichsrath, les autonomistes allemands, n'échappaient pas à l'illusion libérale centraliste. Partisans convaincus de l'hégémonie allemande en Autriche, qu'ils tenaient pour nécessaire et juste, ils étaient par contre adversaires de l'uniformité bureaucratique, et ils défendaient par conviction libérale toutes les autonomies locales et provinciales. Dès 1860, leur chef, Kaiserfeld, apercevait la solution de la question hongroise dans un dualisme où, au-dessus de deux Parlements cisleithan et transleithan, se serait dressé un Parlement commun pour les affaires communes [2]. L'expérience de la Patente l'avait convaincu encore davantage que le constitutionnalisme ne pouvait être sauvé en Autriche que par une alliance avec les Hongrois. Il ne voulait pas s'allier aux conservateurs, qu'il tenait pour réactionnaires. Restaient les deákistes, s'ils faisaient les concessions nécessaires pour que l'État autrichien pût vivre, c'est-à-dire s'ils acceptaient l'idée du Reichsrath, même modifié dans sa composition. Ils le feraient, pensait Kaiserfeld, s'ils voyaient s'établir en Autriche une politique décidément progressiste [3] ; ce n'était pas le Reichsrath actuel avec « sa misère » [4] qui les attirerait. Il fallait donc rompre avec cette politique de vaine attente et de stagnation ; de là l'intervention de Kaiserfeld dans le débat sur l'adresse de 1864.

Le projet d'adresse préparé par la commission montrait la Chambre convaincue qu'il fallait changer de maxime envers la Hongrie, et résignée à faire des concessions. Il déclarait que la convocation au plus tôt des Diètes hongroise et croate était nécessaire pour répondre au désir justifié de ces pays, et donner un gage des intentions vraiment constitutionnelles du gouvernement. « Les représentants légaux de ces royaumes ne seront pas, nous en avons la ferme confiance, inaccessibles à la conviction que dans l'intérêt de tous il est utile et indispensable de traiter en commun les

1. *Beitrag*, 214.
2. Krones, *Kaiserfeld*, 163-6.
3. Krones, *Kaiserfeld*, 240 (d'après un article de K.)
4. *Ib.*, 212, (d'après une lettre de K.)

Digitized by Google

affaires communes de la monarchie. De son côté, la Chambre ne fera pas difficulté de contribuer autant qu'il sera en elle, et tout en maintenant inébranlable le principe de communauté proclamé par la Constitution de l'Empire, à procurer à ces pays, par la voie constitutionnelle, les garanties nécessaires à leur autonomie dans toutes les affaires qui sont réservées à leurs Diètes ». Tout le débat est dominé par l'idée que le développement de la Constitution dépend étroitement de la solution de la question hongroise. Si, en échange de leur ancienne Constitution, dont ils ont éprouvé les mérites, nous n'avons à offrir aux Hongrois « qu'une baraque battue de tous les vents », je comprends, dit Berger, qu'ils ne s'y précipitent pas. Il faut, pense Giskra, faire toutes les concessions qui ne mettront pas directement en danger l'existence et la prospérité de l'Empire. Pour Schindler, « l'administration du ministère paraît être sinon la mère, tout au moins la nourrice de la question hongroise ». Kaiserfeld, après avoir fait le procès du système, de la Constitution, obscure et incomplète, comme de la pratique gouvernementale du ministère, proclame qu'il faut faire une tentative pour résoudre la question hongroise. Il faut convoquer sur la base des rescrits à Vay du 20 octobre une Diète, élue selon la loi électorale de 1848 et de 1860. Il lui appartiendra de réviser les lois de 1848, dans ce qu'elles ont de contraire à la Constitution de l'Empire, Diplôme et Patente. L'union personnelle est impraticable, mais on verra que les Hongrois y ont renoncé. Il faut faire un essai d'entente ; même s'il reste infructueux, nous aurons au moins éclairci la situation, et nous serons justifiés alors de travailler seuls à la défense et au développement de notre Constitution. Un centraliste forcené, Ryger, reprend la vieille antienne démodée : il n'y a de droit public en Autriche que celui qui se fonde sur le Diplôme et la Patente ; nous sommes le Parlement autrichien tout entier, nous parlons au nom de l'ensemble des citoyens autrichiens et de leurs intérêts. Mais même Schmerling, tout en défendant la politique du ministère, est bien moins tranchant ; il parle d'une convocation prochaine de la Diète de Hongrie, et espère de ses travaux un résultat positif. Giskra, rapporteur de l'adresse, répond qu'il y a eu assez de longues préparations ; il faut convoquer la Diète au plus tôt, ce sera déjà un résultat positif [1].

Mais rien ne se fait, et le Reichsrath sent de plus en plus la vanité de ses efforts. Kaiserfeld, dégoûté, songe en février 1865 à

1. *C. R. stén.*, 29 nov., 1er déc. 1864.

Digitized by Google

démissionner [1]. En mars, encouragé par les progrès visibles que font en Hongrie les idées de conciliation, il attaque vivement la politique hongroise du ministère, ses hésitations, ses lenteurs, sa maxime, qui est la vieille maxime autrichienne : « diviser pour régner ». Il n'attend le salut de l'Autriche que d'une entente avec les libéraux hongrois ; mais, pour qu'ils puissent agir, il faut avant tout convoquer la Diète, et il faut faire vite, car le moindre hasard défavorable peut achever la ruine. Schmerling, par une singulière contradiction, répond par son ancienne formule : revision des lois de 1848 avant leur reconnaissance, et déclare en même temps qu'il espère une alliance avec les libéraux hongrois. La majorité désormais est acquise à la nouvelle politique. Brestel, au nom de la commission du budget, approuve entièrement les vues de Kaiserfeld [2].

A ce moment, le Reichsrath était déjà en agonie. Il ne comptait plus. Le sort de la Constitution autrichienne dépendait tout entier des négociations qui se poursuivaient entre la cour et les Hongrois. Alors que certains députés, même parmi ceux qui croyaient connaître la Hongrie, se berçaient encore de l'illusion que les Hongrois allaient enfin paraître au Reichsrath, d'autres se livraient aux plus aventureuses combinaisons [3]. Le Reichsrath sentait toute son impuissance : il ne cherchait même plus à compter. Pendant que Schmerling était démissionnaire et que se formait le ministère qui devait le remplacer, la Chambre, un mois durant, continua sa besogne législative, comme si son existence même n'eût pas été en jeu. L'annonce de la clôture de la session surprit l'assemblée comme son bureau [4]. Dans le discours du trône lu par l'archiduc Louis-Victor, frère de l'empereur, le nom de la Constitution n'était même pas prononcé. « Des motifs graves, qui touchent les intérêts généraux de la monarchie et, pour cela même, ont trouvé dans les deux Chambres une expression patriotique et éloquente », exigent la prompte convocation des représentants légaux des parties orientales de l'Empire, et par suite la suspension des délibérations du Reichsrath. Les intérêts vitaux de la monarchie demandent que, par la discussion en commun des droits, charges et intérêts communs, « un lien solide d'unité se noue, dans un avenir prochain, autour de tous les peuples de cet Empire » ; un espoir si fondé ne

1. Krones, *Kaiserfeld*, 218.
2. *C. R. stén.*, 31 mars 1865.
3. Kónyi, *Deák*, III, 320-2, (journal de Lónyay). *Dreissig Jahre*, I, 100.
4. *C. R. stén.*, 24 juillet 1865, Kolmer, *Parl. u. Verf. Oest.*, I., 201.

Digitized by Google

peut tarder à se réaliser. — Vingt-deux mois plus tard, le Reichsrath se réunit de nouveau, comme Parlement cisleithan. Dans l'intervalle avait été consommée la séparation dualiste de la monarchie.

III

Schmerling avait obtenu l'adhésion de l'empereur à son système par les séduisantes perspectives qu'il lui avait ouvertes : consolidation de la monarchie à l'intérieur, et, par là même, force et éclat nouveaux au dehors. Sa position à la cour dépendait exclusivement de la réalisation de ces promesses. Le succès lui manqua, et très vite l'empereur se détourna de lui, pour rendre sa faveur à d'autres conseillers.

C'était surtout l'espoir de restaurer en Allemagne l'ancienne suprématie des Habsbourg qui avait flatté l'esprit de François-Joseph. L'empereur, prince jeune et fier, nourri dans la tradition impériale, avide de gloire et peu gâté jusqu'alors par la fortune, était sensible à l'idée de reconquérir à sa maison l'hégémonie que la Prusse lui disputait depuis plus d'un siècle, et de lui rendre ainsi son ancien lustre. Schmerling arriva donc au pouvoir, non pas seulement comme le représentant d'un système d'administration intérieure, mais aussi comme l'exécuteur d'un grand dessein extérieur. Sous le nom de ministre d'État, il était en réalité ministre de la politique générale, suppléé dans le détail de l'intérieur par Lasser, trouvant ainsi le loisir de contrôler et de contrarier Rechberg aux affaires étrangères. Ni personnellement ni politiquement, Rechberg et Schmerling n'avaient de sympathie l'un pour l'autre. La raideur voulue, la violence parfois brutale de Schmerling, sa pose au militaire, ne cadraient guère avec les manières conciliantes et un peu timides de Rechberg, diplomate prudent et conservateur de l'école de Metternich, assagi par l'âge et l'expérience, capable souvent d'entrevoir une politique hardie, mais hésitant toujours à s'y lancer[1]. Sans renoncer à ce que l'Autriche considérait comme son droit séculaire, il voulait se borner en Allemagne à des améliorations de détail, d'accord avec la Prusse ; il jugeait la monarchie trop faible pour entreprendre plus. Schmerling, au contraire, plus pénétré de la grandeur et de la force de

1. Friedjung, *Kampf*, I, 44, 76. A Francfort, il avait eu parfois des scènes orageuses avec Bismarck. — Pour la pose de Schmerling, cf. l'anecdocte citée dans Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 206, et *Dreissig Jahre*, I, 54-5.

Digitized by Google

l'Autriche, poussé peut-être aussi par ses souvenirs de 1848, toujours excité par la lutte qu'il avait soutenue alors contre les ambitions prussiennes, avait formé le projet d'une complète réorganisation de l'Allemagne, qui réduirait la situation de la Prusse et assoirait solidement l'hégémonie autrichienne[1].

Entre ces deux influences contraires, la politique allemande de l'Autriche était sans cesse ballottée. Même lorsque Rechberg et Schmerling visaient au même but, ils n'y visaient pas par les mêmes moyens. Il leur fallait encore tous deux compter avec les idées personnelles de l'empereur. François-Joseph désirait une politique de grandeur en Allemagne ; mais, au fond, il ressentait toujours une certaine inclination pour la Prusse, l'ancienne alliée, la puissance légitimiste et conservatrice. Surtout, il ne voulait pas se laisser entraîner trop fortement d'un côté, tenait à rester le maître, à ne pas se mettre à la remorque d'un ministre. Il aimait à avoir dans son conseil des hommes d'opinions diverses, et à se sentir libre de décider entre eux ; il recevait volontiers, par des voies détournées, des informations et des avis de toute autre source. Les conditions mêmes où se trouve placée l'Autriche, la diversité des nationalités, qui empêche la formation d'une opinion nationale unanime, l'influence de l'aristocratie, l'importance de la cour, le pouvoir énorme qui se concentre nécessairement dans les mains de l'empereur, font de la cour de Vienne un terrain favorable à l'intrigue politique. Elle devait fleurir particulièrement dans ce moment de transition, au sortir de la période absolutiste où elle s'était étalée, en présence de grandes entreprises extérieures et intérieures. Les ministères étaient pleins de hauts fonctionnaires immigrés de l'Empire, c'est-à-dire de l'Allemagne : partisans du programme de Gagern ralliés par le succès à la cause de l'Autriche et transformés en ardents champions de son hégémonie ; protestants convertis, devenus ardents catholiques et stimulés dans leur zèle autrichien par la haine de la Prusse hérétique. Les mobiles religieux ont joué un grand rôle dans la politique allemande et autrichienne de ces quelques années : les

1. Fröbel, qui fut un des principaux acteurs du jeu d'intrigues, qui constitue en grande partie la politique « grande allemande » de ce temps, prétend (*Ein Lebenslauf*, II, 86) que Schmerling ne faisait pas de la politique allemande de bon cœur, mais suivait le mouvement, pour ne pas prêter le flanc à ses ennemis. Qu'il ne partageât pas toutes les illusions de Fröbel, cela est très probable ; mais, pour le reste, la logique même de son système démontre que Fröbel exagère.

Digitized by Google

desseins « grands-allemands » sont traversés de desseins catholiques, et cette rencontre ne fortifie pas à la cour la position de la Constitution libérale. Des influences de familles agissaient sur la politique : le prince de Taxis, beau-frère de l'empereur, comptait, dans l'eau trouble de la réforme allemande, pêcher un royaume ; ses agents, grâce à une haute protection, avaient accès partout ; l'empereur les recevait en audience, les chargeait parfois de faire connaître ses décisions à ses propres ministres ; il est vrai que ceux-ci en étaient instruits déjà par des indiscrétions [1]. Rechberg travaillait en secret contre Schmerling, avec qui il affectait en public de marcher d'accord. Ses directeurs et ses chefs de bureau, Biegeleben, chargé des affaires d'Allemagne, Max de Gagern, lui faisaient une opposition sournoise, mais parfois aussi déclarée. Biegeleben, qui se savait apprécié par l'empereur et se voyait déjà ministre, tantôt cherchait à s'assurer contre Rechberg l'appui de Schmerling, et tantôt au contraire à le compromettre lui-même. C'est une pure intrigue qui se joue pendant ces quelques années à Vienne. Elle répugnait à Schmerling, qui était forcé pourtant de s'y mêler. Trahi souvent par ses collègues, tièdement soutenu par l'empereur, il ne pouvait pas se donner tout entier à ses vastes plans ; et il se plaignait vivement de ce perpétuel mélange d'intrigue et de politique, de ce constant travail de chacun contre les autres [2].

Le Congrès des princes à Francfort, en 1863, est le point culminant de la politique allemande de Schmerling ; il en marque en même temps l'échec et l'abandon. Il s'agissait de faire résoudre par les souverains eux-mêmes les difficultés d'une réforme fédérale. Schmerling suivit-il sans enthousiasme et avec scepticisme la suggestion de Fröbel ? Ou comptait-il profiter de l'impopularité que les débuts du ministère Bismarck avaient jetée sur la Prusse

1. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 239, 242, 246. Les premiers projets du Congrès des princes devaient être cachés à Schmerling ; mais Fröbel l'en instruisit confidentiellement. Le mémoire qui emporta l'approbation de l'empereur était l'œuvre de Fröbel, revue par Dörnberg, agent du prince de Taxis, corrigée par Biegeleben : Rechberg n'en eut connaissance que plus tard. Dörnberg, qui connaissait Fröbel et avait concerté des plans avec lui, se le faisait présenter officiellement, comme pour la première fois, par Gagern. La comédie de ces intrigues est complète.

2. V. ses paroles à Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 241-2. Ce jeu d'intrigues se continua d'ailleurs. En 1864, la préparation de la convention de Gastein fut cachée à Biegeleben, chargé pourtant des affaires d'Allemagne. En 1865, Gagern poussa à la guerre, en excitant la presse malgré les désirs de son ministre Mensdorf. Du reste, ces intrigues ne se limitaient pas aux affaires étrangères : c'est ainsi que, sur un ordre secret de l'empereur, Maurice Esterházy était informé de toutes les mesures qui se préparaient à la chancellerie hongroise. Friedjung, *Kampf*, I, 117, 262.

Digitized by Google

en Allemagne pour trancher, par un coup de surprise, la question allemande en faveur de l'Autriche [1] ? Ou employait-il simplement, comme le disait Bismarck, un procédé à la Potemkin pour convaincre l'empereur des mérites de la Patente [2] ? En tout cas, il avait fait moins d'opposition au projet que Rechberg, et comptait bien accompagner l'empereur à Francfort ; mais ce fut Rechberg qui fut choisi : l'empereur craignait, semble-t-il, d'être éclipsé par Schmerling [3]. Cette pompeuse réunion n'aboutit à aucun résultat. Bismarck décida, non sans peine, le roi de Prusse à s'abstenir d'y paraître : le congrès était ainsi d'avance condamné à l'impuissance. Les États moyens de l'Allemagne, sur lesquels l'Autriche avait compté, se dérobèrent lorsqu'ils virent l'attitude de la Prusse. Rechberg se trouva ainsi encouragé à reprendre son ancienne politique d'entente avec Berlin [4]. Du coup, l'autorité de Schmerling avait reçu une rude atteinte. C'est à partir de ce moment que l'empereur commence à s'écarter de lui, soit que l'insuccès même du congrès lui eût paru donner raison à Rechberg, soit qu'il jugeât inutile de subir les inconvénients du régime constitutionnel si aucun avantage ne les rachetait. Les critiques des députés, les réductions de la commission du budget et de la Chambre l'agaçaient depuis longtemps ; il s'en prenait à Schmerling de cette attitude « méchante, hostile au gouvernement [5] ». Mais rien n'était encore prêt pour un changement de système ; il n'y avait ni politique nouvelle arrêtée, ni hommes désignés ; la situation extérieure était confuse : on ne savait pas encore comment tourneraient les affaires d'Allemagne, si elles s'arrangeraient pacifiquement, ou si la guerre serait inévitable ; c'était une raison de plus pour éviter un revirement complet à l'intérieur. D'ailleurs, on n'aime pas à Vienne les résolutions brusques et entières. Ainsi Schmerling garda le pouvoir, alors qu'il avait perdu tout appui en haut et en bas, toute confiance à la cour comme au Parlement.

1. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 236-53. Sybel, *Begründung*, II, 520-2.

2. *Ib.*, II, 528. « Schmerling a en vue plus encore une manœuvre de politique intérieure autrichienne qu'un coup de diplomatie anti-prussienne. Il arrange à l'empereur un brillant jour de naissance » (François-Joseph est né le 18 août, le Congrès s'ouvrit le 17), « avec des princes vêtus de blanc, et lui fait voir d'imaginaires succès de l'ère constitutionnelle en Autriche ». Dépêche à l'envoyé prussien à la Diète.

3. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 238. « Si je vous emmène », aurait dit l'empereur à Schmerling, « quel rôle jouerai-je donc moi-même ? ».

4. Sybel, *Begründung*, II, l. III, ch. 4.

5. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 205. Conversation du 16 nov. 1862.

Digitized by Google

Rechberg et lui continuèrent de siéger ensemble dans le conseil ; l'un cherchait une alliance avec la Prusse, l'autre voyait en elle l'irréconciliable ennemie ; ils durent finir par prier l'empereur de choisir entre eux. Il garda Schmerling, indispensable encore à ce moment parce que rien n'était prêt pour le revirement, mais il lui donna pour collègue aux affaires étrangères le candidat de Rechberg [1], le comte Mensdorff-Pouilly, général, gouverneur de Galicie, allié à la famille royale d'Angleterre. Ainsi la même dualité d'influence subsista, et le jeu des intrigues continua.

Il intéresse dans ses détails la chronique scandaleuse plus que l'histoire. Pourtant, il n'a pas été sans influence sur les événements politiques. Il semble bien qu'en renversant Schmerling Maurice Esterházy ne soit pas inspiré uniquement de ses principes, mais de ses intérêts les plus personnels, et n'ait pas dédaigné, dans son triomphe, une économie de deux cent mille francs environ sur des droits de succession [2] que le fisc lui réclamait depuis longtemps. Ce sont des détails caractéristiques; mais il ne faut pas leur accorder trop d'importance. Ils montrent comment se traitaient dans l'Autriche d'avant 1867 les questions les plus graves, les plus grosses de conséquences pour toute la monarchie. Mais ils ne doivent pas masquer la gravité de ces questions elles-mêmes. Ce sont des questions politiques, et c'est par des raisons politiques qu'elles ont été résolues.

L'empereur, en juillet 1861, s'était décidé pour la politique de Schmerling vis-à-vis de la Hongrie, mais sans lui laisser carte blanche, comme le démontre son refus de consentir jamais aux élections directes, L'influence d'Esterházy ne pouvait que l'encourager dans ses résistances. Esterházy, disciple de Metternich, était un partisan convaincu de la légitimité partout, à l'intérieur autant qu'à l'extérieur. La grandeur européenne de la monarchie le préoccupait avant tout ; mais il ne concevait pour l'assurer qu'un moyen : rétablir à l'intérieur le régime d'avant 1848, très-légèrement amendé. La Cisleithanie et la Transleithanie auraient eu chacune son gouvernement constitutionnel aristocratique ; les affaires communes auraient relevé exclusivement de l'empereur, l'absolutisme se voilant peut-être de quelques formes constitution-

1 Sybel, *Begründung*, III, 410-1, d'après les récits des diplomates prussiens et autrichiens.

2. Rogge, II, 266-7 ; Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 378. La chute du ministère Schmerling se produisit au moment où le fisc allait faire saisir les biens d'Esterházy pour le paiement de ces droits; et la remise d'une partie des droits eut lieu presque aussitôt le nouveau gouvernement installé.

Digitized by Google

nelles. En Hongrie, l'ancienne Diète, de composition un peu élargie, mais d'attributions aussi étroitement bornées ; en Autriche, un corps de même nature et de même pouvoir ; dans les affaires extérieures et militaires, l'empereur souverain, assisté tout au plus d'un Conseil d'État ou d'un Reischrath consultatif[1]. Esterházy était prisonnier de ses rêveries, « étranger au temps où il vivait, étranger au pays qu'il aidait à gouverner[2] » ; des idées et des forces nouvelles qui avaient bouleversé l'ancienne Europe, de leur puissance et de leurs effets, il n'avait pas la moindre notion : il haïssait le libéralisme, destructeur de l'ordre divin des sociétés, et ne comprenait même pas la nature du nouveau sentiment national révolutionnaire. La noblesse et le clergé lui semblaient appelés par droit divin à participer au gouvernement et à le contrôler. Il doutait aussi peu de ce principe que de l'excellence de l'ordre européen établi par les traités de Vienne. Aucun ministre autrichien n'a jamais poussé plus loin l'attachement à la tradition catholique des Habsbourg. A la veille de la guerre de 1866, concluant avec la France une convention au sujet de l'Italie, il néglige toute stipulation en faveur des intérêts autrichiens, et ne songe qu'à assurer au pape la garantie des États qui lui restent et la restitution de ceux qu'il a perdus[3]. Avec cette tournure d'esprit, il faisait pour Schmerling un singulier collègue. Le ministre d'État semble pourtant n'avoir jusqu'au bout pas compris le rôle que jouait Esterházy, attaché surtout à combattre les influences constitutionnelles libérales, et à conserver le contact entre ses amis les conservateurs hongrois et le souverain, dans l'attente d'une occasion favorable à la réconciliation définitive, au triomphe de la légitimité.

Désorientés, désappointés, découragés, dépouillés par l'échec du Diplôme de l'auréole qu'ils s'étaient donnée aux yeux de la cour, les conservateurs restèrent d'abord sur la réserve et la défensive. Ceux d'entre eux qui occupaient des emplois, Majláth, Apponyi, son successeur Andrássy, attendirent qu'on les priât d'en sortir, ce qui parfois dura longtemps. Ils savaient que l'empereur gardait sa bienveillance à la Hongrie, mais ils savaient aussi que leur propre prestige avait souffert, et que Schmerling cherchait à les noircir comme avait fait Bach. Par leurs relations de cour et de société, ils étaient tenus au courant de la marche des

1. Kónyi, *Deák*, III, 254-5, d'après le journal de Lónyay.
2. Friedjung, *Kampf*, I, 121.
3. Friedjung, *Kampf*, I, 102, 121-4, 152-3, 297-8.

Digitized by Google

événements politiques et des changements d'idées qui se produisaient en haut lieu. Ils furent sans doute des premiers à avoir vent de l'irritation que causèrent à l'empereur l'attitude du Reichsrath et l'échec du Congrès des princes ; et ils se mirent dès lors en mesure d'agir, pour être prêts au moment opportun. Leur programme est de restaurer la confiance « réciproque », de l'empereur envers la Hongrie, de la Hongrie envers l'empereur : celui-ci prendrait volontiers l'initiative, s'il était sûr d'un bon accueil ; mais il ne veut plus s'exposer aux mésaventures du Diplôme. Il faut observer attentivement les dispositions de Deák et celles du roi, et cependant former un groupe d'hommes indépendants, sans ambition personnelle, peu nombreux, mais forts par leur caractère : c'est ce groupe qui devra s'offrir au roi pour faire avec Deák la réconciliation nécessaire[1]. Quelques mois plus tard, le groupe était formé, et son programme publié : c'est le livre intitulé *Trois ans de lutte constitutionnelle*, source historique capitale pour l'époque du Diplôme et de la Patente. Szécsen l'avait dicté, Apponyi et ses amis l'avaient formellement approuvé avant la publication[2]. C'est un essai de justification de la politique des hommes d'octobre, et une attaque contre le système bureaucratique et Schmerling. La conclusion donne le programme nouveau des conservateurs. La situation présente de l'Autriche est difficile. « Dans une semblable situation, il faut qu'un État rassemble toutes ses forces pour se maintenir sur l'eau. L'Autriche a, Dieu merci, une force suffisante, une force inépuisable, une force impérissable. La preuve la plus frappante en est que ses soi-disant grands hommes d'État n'ont pas encore réussi à la couler à fond. Mais nager avec une meule au cou, ce serait beaucoup demander même à un géant, — et la meule, pour l'Autriche, c'est la lutte constitutionnelle. » Le système actuel n'y pourra pas mettre fin. Le roi légitime ne peut vouloir qu'une solution légale ; celle-ci ne peut être trouvée que par une Diète légale. Il faut que les peuples des États héréditaires comprennent que, « selon le droit et la loi, il ne s'agit pas de faire aux Hongrois des concessions, mais au contraire d'en obtenir d'eux pour la monarchie » ; l'entente alors sera facile. La Hongrie connaît la valeur du compromis en politique : c'est par des compromis qu'elle a toujours sauvé sa Constitution. Il s'agit de trouver « une forme pour traiter en commun les affaires communes ». Il faudra, pour cela, amender la Constitu-

1. Kónyi, *Deák*, III, 247-8, lettre de Sennyey à Somssich, 14 fév. 1864.
2. *Drei Jahre Verfassungsstreit.* — Kónyi, *Deák*, III, 297-320.

Digitized by Google

tion de février, mais légalement, au Reichsrath, non par un octroi. Cette revision n'exige pas la présence des Hongrois au Reichsrath : elle peut se faire sans eux. Mais elle ne sera que le couronnement de l'œuvre. Le début en doit être « qu'un groupe d'hommes considérés et qualifiés arrête à grand traits, mais avec précision, un programme de conciliation, et fonde ainsi un parti de conciliation, où se réunissent des deux côtés de la Leitha tous les éléments politiques qui jusqu'ici, en l'absence d'un programme d'entente clairement formulé, s'en sont tenus à la Patente du 26 février ou aux lois de 1848. » Le gouvernement aurait dû fonder ce parti; mais il ne l'a pas fait. Deák et Schmerling, l'auteur des lois de 1848 et l'auteur de la Patente, ne peuvent s'entendre directement; aucun des deux ne veut quitter le terrain où il s'est placé avant que le terrain d'entente ne soit trouvé ; ce sera au parti de conciliation à le trouver. En 1848, en 1861, on n'a pas compris l'importance de ce parti. Maintenant il a ses cadres formés, il ne lui reste qu'à s'organiser, une armée le suivra. Qu'il soit prêt en Hongrie, bientôt les éléments de conciliation se grouperont aussi dans les États héréditaires, et la solution sera proche. La Hongrie espère en son roi [1]. — L'assaut commence ainsi contre Schmerling ; tous ses adversaires y sont conviés, les libéraux autrichiens comme les conservateurs, les Allemands comme les Slaves. Mais, plus encore qu'un appel au public et aux partis, le livre est une avance au roi. Au bout de peu de mois vint la seconde attaque. La brochure *La Transylvanie et le gouvernement autrichien dans les quatre dernières années*, qui porte la marque de son origine conservatrice, dénonce avec violence les abus de la bureaucratie autrichienne, les usurpations des Saxons, les prétentions des Roumains depuis 1861 ; elle plaide pour le droit légitime des Hongrois, et se termine, elle aussi, par une apologie du parti de la conciliation [2]. Le plan de campagne se dessine : Schmerling s'en exaspère, et, dans sa colère, va jusqu'à accuser les conservateurs hongrois de soudoyer l'opposition du Reichsrath : jamais, déclare-t-il, il ne consentira à traiter avec eux [3].

Deák était tenu au courant des moindres changements qui se produisaient à Vienne. Lónyay, qui entretenait avec les conservateurs des relations suivies, lui rapportait ce qu'ils avaient pu

1. *Drei Jahre Verfassungsstreit*, 202-14.
2. *Siebenbürgen und die österr. Regierung in den letzten vier Jahren* (janvier 1865).
3. *C.-r. st.*, 31 mars 1865.

Digitized by Google

observer à la cour ; et sur ces indications il réglait sa politique. Il ne croyait pas encore le moment venu de la changer; l'espoir qui commençait à poindre lui semblait trop fragile, trop incertain, pour exposer sur lui le sort de la nation ; plus les tendances conciliatrices paraissaient se marquer à Vienne, plus il était nécessaire que la nation se montrât consciente de ses droits, et résolue à en imposer la reconnaissance ; ainsi la situation serait claire, et les désagréables surprises d'octobre 1860, avec toutes leurs conséquences, impossibles. Lorsqu'il eut écrit, contre Lustkandl, à la fin de 1864 et au commencement de 1865, les articles qui forment la *Contribution au droit public hongrois*, il les fit lire à quelques-uns de ses amis. Eötvös lui déconseilla de les publier : un vent de conciliation souffle de Vienne ; si nous choisissons ce moment pour affirmer de nouveau avec raideur notre point de vue de stricte légalité, nous détruirons toute chance de rapprochement, Kemény, au contraire, se prononça pour la publication, dans l'intérêt même d'une entente : cet inventaire complet et précis de tous les droits de la nation l'instruirait elle-même, et indiquerait à l'Autriche sur quels points des concessions étaient possibles, sur quels autres il était vain d'en attendre. Deák se rangea à cet avis : ses articles parurent dans leur texte hongrois, et furent recueillis en même temps dans une traduction allemande, de manière à exercer leur action en Autriche et même au delà de l'Autriche [1].

Dans les premiers mois de 1865, il devint certain que la Diète hongroise serait bientôt convoquée. De toute part, on le désirait : les bureaucrates, pour rééditer la Diète de 1861, et attester à nouveau l'échec de la politique de conciliation ; les conservateurs, dans l'espoir contraire ; l'empereur, pour parvenir à une entente, à condition qu'on lui garantît le respect des droits de la couronne. Apponyi plaidait auprès du souverain pour la reconnaissance préalable des lois de 1848, sous réserve d'une revision immédiate, et pour la nomination d'un président du conseil, qui signerait la convocation de la Diète à la place du chancelier aulique. Si l'on prenait cette résolution, on aurait un gouvernement fort, et un parti énergiquement décidé à faire le Compromis. « Si impopulaire que soit Zichy, il aurait comme président du conseil un parti beaucoup plus fort que Deák comme chancelier aulique. » Tous les conservateurs n'allaient pas si loin; beaucoup tenaient pour les idées d'Esterházy [2]. Les débats du Reichsrath, en février et en

1. Beksics, *Kemény Zs.*, 296-8, d'après une lettre de Kemény à Max Falk.
2. Konyi, *Deák*, III, 254-5. Journal de Lónyay.

Digitized by Google

mars, confirmèrent ces impressions et ces nouvelles ; ils montrèrent qu'une grande partie de la gauche était résolue à une entente, et que la résistance de Schmerling cramponné à son système était le dernier obstacle. Mais sa position était visiblement ébranlée, et une avance faite par les deákistes pouvait lui donner le coup de grâce. Deák se décida alors à publier son célèbre « article de Pâques », paru le jour de Pâques 1865, et qui fut le point de départ des négociations du Compromis.

Un des journaux officieux de Vienne, le *Botschafter*, où Fröbel déposait d'ordinaire la pensée de Schmerling, avait soutenu que la Hongrie était séparatiste, et qu'entre la Constitution hongroise et une Constitution d'Empire il y avait incompatibilité. C'est cette thèse que Deák entend réfuter par l'histoire. La Hongrie ne veut nullement mettre en danger la force de la monarchie. Mais, dans cette question d'organisation, il y a des intérêts divers à sauvegarder : la sûreté de la monarchie, le maintien le plus complet possible des lois fondamentales de la Constitution hongroise, le développement et la garantie des libertés constitutionnelles des pays cisleithans. Les droits et les lois de la Hongrie sont garantis par la Pragmatique Sanction ; en sacrifier plus qu'il n'est indispensable pour assurer la force de la monarchie serait injuste et inopportun. Sous le souverain commun doivent trouver place également, avec la défense commune instituée par la Pragmatique Sanction, la Constitution hongroise et les libertés constitutionnelles des peuples autrichiens. Il n'y a pas opposition entre la Hongrie et les États héréditaires ; ils peuvent coexister sans s'absorber réciproquement. « Nous ne voulons pas », dit la dernière phrase de l'article, « sacrifier notre indépendance constitutionnelle pour la seule raison qu'il y a des divergences de rédaction sur certains points entre la nouvelle Constitution des peuples cisleithans et la nôtre ; mais nous serons toujours prêts à mettre nos lois d'accord, par les voies légales, avec la sûreté et la solidité de la monarchie, et nous ne serons jamais un obstacle à la liberté et au développement constitutionnel des pays cisleithans [1]. » L'effet de cette manifestation fut énorme : elle était de nature à satisfaire à la fois les libéraux autrichiens qui n'étaient pas aveuglés par le mirage du centralisme, et l'empereur. Celui-ci lut l'article et apprit

1. *Pesti Napló*, 16 avril 1865, reproduit dans Kónyi, *Deák*, III, 309-16. — L'article avait été dicté par Deák à F. Salamon, l'un des rédacteurs du journal, en six heures, sans un arrêt, sans une correction, sans une retouche de style. On y sentait le résultat d'une longue et profonde réflexion.

Digitized by Google

avec une joie visible qu'il était de Deák [1]. La Hongrie, de son côté, salua avec enthousiasme ce signe précurseur d'un compromis dont la nécessité était vivement sentie, et qui promettait de n'exiger d'elle le sacrifice d'aucun de ses droits essentiels.

Les journaux officieux de Vienne s'attachèrent par ordre à voir dans l'article la preuve que Deák acceptait enfin l'idée d'un Parlement central, qu'il se rapprochait par conséquent de la Constitution de février, et que seuls les vieux conservateurs continuaient à y faire opposition. Deák dédaigna de relever ces sottises; et, malgré leur absurdité, elles trouvèrent créance au Reichsrath. Dans d'autres milieux, où l'on interprétait plus justement l'article de Deák, on lui reprochait d'être trop peu précis : il faudrait indiquer sur quoi on veut négocier; tant qu'on ne l'aura pas fait, Schmerling restera le maître de la situation. Un journaliste hongrois, qui travaillait à Vienne dans l'intérêt des conservateurs, Ludassy, le rédacteur de *Trois ans de lutte constitutionnelle*, entreprit de décider Deák à faire un pas de plus. Deák, en principe, ne voulait pas entrer dans une polémique avec les journaux officieux; il ne voulait pas, en formulant un programme, empiéter sur les droits des représentants légaux du pays, de la Diète; l'article de Pâques était la seule concession qu'il eût cru pouvoir faire aux dépens du principe de la passivité. Mais son interlocuteur le décida en lui affirmant qu'à Vienne on ne ferait plus un pas s'il ne donnait pas l'impulsion. Il consentit alors à faire un exposé qu'il autorisa Ludassy à publier dans son journal, non point comme le programme de Deák, mais comme les vues des libéraux hongrois sur les affaires communes [2]. Ce furent les trois articles de mai, qui, complétant l'article de Pâques, exposent en détail la conception du dualisme, telle, à très-peu près, qu'elle a été réalisée par le Compromis.

Une entente ne peut se faire, solide et juste, que sur la base du droit : on ne peut pas tomber dans l'opportunité. Une base de droit est fournie par la Pragmatique-Sanction, qui a en vérité fondé la monarchie autrichienne, et qui garantit aussi les droits de la Hongrie. Elle montre qu'il existe des affaires communes, comme l'ont reconnu d'ailleurs aussi bien les lois de 1848 que les adresses de 1861, et en indique la limite : c'est la sûreté de la monarchie : tout ce qui est commun l'est dans la mesure et jusqu'au point seulement où le maintien de la sûreté de la monarchie y est inté-

1. Kónyi, *Deák*, III, 316.
2. Kónyi, *Deák*, III, 328-6.

Digitized by Google

ressé. La Pragmatique-Sanction a institué l'unité du souverain et la défense commune. De la première résulte l'unité de la cour. La seconde peut être considérée à un double point de vue : défense en paix, défense en guerre ; donc diplomatie et armée. La diplomatie est, par nécessité, entièrement une. Pour l'armée, tout ce qui touche sa préparation à la guerre, domaine du chef militaire suprême, est un ; mais ce qui concerne ses rapports avec l'organisation politique et les lois civiles, les questions de recrutement, de durée de service, d'administration, reviennent à la législature hongroise qui les a tranchées depuis cent cinquante ans, sans que la force de l'armée autrichienne en ait souffert : il peut y avoir entente sur ces questions, il n'y a pas communauté. Les ressources nécessaires aux besoins communs doivent être administrées en commun ; mais elles doivent être fournies, selon des quotes-parts, par chacun des deux groupes de pays de la monarchie, qui seront libres de se les procurer comme il leur conviendra : sur le territoire hongrois il ne pourra pas y avoir d'organe administratif qui ne dépende du gouvernement hongrois. Pour des raisons pratiques, une certaine unité économique est nécessaire : la politique commerciale, le système des impôts indirects, le régime du commerce devront, puisque personne ne songe à relever la ligne de douanes supprimée en 1850, être établis sur les mêmes principes ; mais l'unité de principe est compatible, dans l'application, avec la variété qui résulte de la diversité des conditions des différents pays : il y aura ainsi une unité par entente, mais pas d'uniformité inutile et dangereuse. — Comment traiter les affaires communes ? La Hongrie se refuse avant tout à accepter un grand Parlement central, car il empiéterait nécessairement sur les droits du Parlement hongrois. Les institutions communes ne peuvent se fonder que sur un principe : la parité. L'idée fondamentale de la Pragmatique-Sanction, c'est qu'il existe dans la monarchie deux groupes de pays, séparés par la Leitha, qui ont même rang, même importance, mêmes droits. Les pays autrichiens peuvent s'organiser intérieurement comme il leur plaira, mais vis-à-vis des pays hongrois il faut qu'ils se présentent comme un tout. Chacun des deux Parlements, cisleithan et transleithan, élira une députation munie des pleins pouvoirs nécessaires et pourvue de ses instructions ; ces deux commissions, égales en nombre, devront se mettre d'accord entre elles et avec la couronne sur le règlement des affaires communes. La Hongrie est donc, Deák y insiste, prête à faire à la force de la monarchie les sacrifices nécessaires. Pour arriver à une entente sur ces bases, la marche à suivre est évidente. Avant

Digitized by Google

tout, il faut montrer par des actes que le gouvernement reconnaît réellement la continuité du droit; pour cela, il faut nommer un ministère hongrois et inviter la Croatie et la Transylvanie à se faire représenter au Parlement hongrois. Peu importe leur réponse, pour le moment; l'essentiel est de donner satisfaction au droit. La Diète, par la voie ordinaire des adresses et des rescrits, se mettra d'accord avec le roi sur les principes fondamentaux de la nouvelle organisation; ensuite, il sera procédé à l'émission du diplôme inaugural et au couronnement, après quoi les lois nouvelles seront définitivement votées et sanctionnées [1].

Publiés dans les *Débats* de Vienne, journal fondé par Apponyi après la publication des *Trois Ans* pour soutenir la politique conservatrice, les articles de mai firent moins de bruit d'abord que l'article de Pâques. Ils n'étaient pas signés de Deák et ne furent avoués en son nom par le *Napló* qu'au bout de quinze jours. Les officieux, qu'ils gênaient, firent le silence sur eux; en Autriche, on n'en aperçut pas du premier coup l'importance et la portée. En Hongrie, ils provoquèrent de certains côtés des craintes et de l'opposition. Ghiczy, le président de la Diète de 1861, écrivit à Deák pour le supplier de ne pas sacrifier les droits de la patrie. Mais ils ne manquèrent pas leur principal effet. Le cabinet de l'empereur, qui était un abonné régulier du journal, demanda plusieurs exemplaires de chacun de ces numéros [2], et bientôt des actes permirent de connaître l'impression que le programme de Deák avait faite sur l'esprit du souverain.

Émile Dessewfy travaillait en secret, d'accord avec Esterházy, à faciliter, à assurer ce rapprochement entre le roi et la Hongrie, cette restauration de la confiance réciproque, qui devait donner à un trop long conflit une issue heureuse. Il eut la main dans l'arrangement de la rapide excursion que fit l'empereur sur le sol hongrois, le 30 avril, pour venir assister aux courses de Presbourg : pour la première fois depuis longtemps, le souverain se montrait sans escorte, sans appareil militaire, au milieu de ses sujets hongrois. C'était sa réponse à l'article de Pâques. Son voyage à Pest, pour y visiter l'exposition de la Société économique, fut celle aux articles de mai. Dessewffy, sur les indications d'Esterházy, avait fait savoir à la Société qu'il serait dans l'intérêt du Compromis d'inviter l'empereur à cette visite, et qu'il accepterait. Deák, consulté, avait conseillé de faire l'invitation, s'il était tout-à-fait sûr

1. Kónyi, *Deák*, III, 327-34.
2. Kónyi, *Deák*, III, 327.

Digitized by Google

qu'elle fût acceptée. L'empereur passa trois jours à Pest, du 6 au 9 juin. Il avait fait supprimer les mesures de précaution dont on l'entourait d'ordinaire, interdit les démonstrations usuelles arrangées par les autorités [1]. Aux députations qui, par la bouche du cardinal primat, vinrent lui présenter leur hommage, il adressa un discours qui annonçait tout un changement de système : « Comme toujours, c'est présentement ma volonté bien arrêtée de contenter autant que possible les peuples de ma couronne de Hongrie, et la confiance avec laquelle ils s'adressent à moi prouve qu'ils reconnaissent mes intentions paternelles et qu'ils peuvent espérer un avenir heureux. « La Diète se réunira bientôt, pour concilier les désirs légitimes de la population avec les conditions nécessaires de la puissance de la monarchie [2]. « C'est avec une double joie que je paraîtrai de nouveau parmi vous, pour pouvoir, dans une occasion solennelle [3], sanctionner ce qui dès maintenant est un des principaux objets de mes désirs paternels. » Une décision impériale, signée à Pest, supprima la compétence exceptionnelle des tribunaux militaires en Hongrie. Mais il n'y avait pas besoin de souligner ainsi le sens et la portée de ces déclarations et de ces avances. L'absence dans les allocutions impériales des mots « Constitution de l'Empire », « unité de l'Empire », l'emploi exclusif du terme « puissance de la monarchie », le soin que prenait l'empereur de se poser à Pest uniquement en roi de Hongrie, étaient des signes assez clairs. C'était la réponse affirmative du souverain aux articles-programmes de Déak, et c'était la reconnaissance, sous conditions, mais assurée en principe, du dualisme.

Schmerling n'était pas préparé à ce coup, à ce désaveu de toute sa politique. Il se nourrissait encore de l'espoir de venir à bout, par sa méthode, de la question hongroise. Le 27 mai, il faisait convoquer la Diète de Croatie pour le 17 juillet ; et il comptait bien que, cette fois, le Reichsrath verrait sur ses bancs les députés croates. Le 31 mai, il exposait encore à Fröbel tout un plan de politique hongroise : « La Diète hongroise se réunira en octobre. Un message royal lui présentera la Constitution de février, et l'invitera à la reconnaître comme loi constitutionnelle hongroise. Elle protestera, et on lui répondra. Mais les Hongrois accepteront le principe du traitement des affaires communes par un Parlement commun. Le Reichsrath est là pour cela. Les Hongrois n'en vou-

1. Kónyi, *Deák*, III, 316-7.
2. *Machtstellung*.
3. Le couronnement.

Digitized by Google

dront pas. Le gouvernement écoutera leurs objections. Elles ne pourront porter, le but étant admis, que sur le nom, la composition, le mode de nomination, la compétence. Là dessus, on peut s'entendre, et on s'entendra [1].» Les événements de Pest le surprirent, mais ne l'ôtèrent pas de son erreur. Zichy, le chancelier aulique, rédigea immédiatement sa démission. Schmerling, qui ne croyait pas encore la partie perdue, le pria de garder son portefeuille. Il conserva ses illusions jusqu'au moment où un signe non équivoque de la disgrâce impériale vint brutalement l'en tirer.

Le 26 juin, Mensdorf, le ministre des affaires étrangères, demanda à Zichy, au nom de l'empereur, sa démission. Majláth, le *tavernicus* [2] de 1861, était nommé à sa place chancelier aulique de Hongrie ; un changement analogue avait lieu à la chancellerie transylvaine. L'empereur avait peu à peu rendu à ses conseillers d'octobre une partie de la confiance qu'il leur avait enlevée alors : il ne l'avait rendue entière et sans réserves qu'à Majláth, le seul qui, selon lui, eût montré du courage en résistant aux entraînements de l'opinion publique : c'est à son discours d'août 1861 que Majláth dut sa nomination. Schmerling et ses collègues ne l'apprirent que par la publication à l'*Officiel*. La démission qu'il ne leur restait plus qu'à offrir fut acceptée aussitôt ; mais ils durent un mois encore assurer l'expédition des affaires, tandis que le nouveau ministre d'État dressait la liste de ses collègues, et arrêtait son programme. Lasser, rencontrant à Vienne, à ce moment, le comte Belcredi, gouverneur de Bohême, lui reprocha de quitter son poste sans congé ; et le gouverneur répondit à son chef qu'il était à Vienne par ordre spécial de l'empereur, et avec recommandation de se cacher de lui. — Le jour de la clôture du Reichsrath, Belcredi fut nommé ministre d'État.

Il y a quelque chose de pénible à voir finir ainsi un épisode de l'histoire d'Autriche qui n'est pas sans grandeur. Quelques réserves qu'appelle, quelques critiques que suggère le système de Schmerling, quelque réprobation que mérite son régime électoral truqué et mensonger, si lourd que soit l'héritage de discordes et de haines qu'il a légué à l'Autriche, et qui pèse toujours sur elle, du moins son but était grand et haut, et son idéal, encore qu'il y ait mal proportionné et adapté ses moyens, était élevé. Il gagne à être comparé à ses successeurs, dont les moyens ne furent pas meilleurs, dont le but était moins haut, et dont l'héritage n'est pas moins lourd.

1. Fröbel, *Ein Lebenslauf*, II, 375-6.
2. Président du conseil de la lieutenance.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE III

LE COMPROMIS

(1865-1867)

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER

L'Élaboration du Compromis

I. Jusqu'a la nomination de Beust.
II. Depuis la nomination de Beust.

L'histoire du Compromis comprend la période qui va de la chute de Schmerling à la sanction des nouvelles lois constitutionnelles cisleithanes, c'est-à-dire de juillet 1865 à décembre 1867. Elle est coupée nettement en deux parties par la guerre de 1866 : la défaite de l'Autriche par la Prusse modifie complètement les données de sa situation européenne, et les conséquences de cette transformation se font sentir sur toute la marche du Compromis. Deux noms caractérisent ces deux périodes : Belcredi est l'homme de la première, Beust celui de la seconde. Ils représentent deux systèmes opposés : dans la substitution de l'un à l'autre se marque l'effet de la guerre de 1866 sur la politique intérieure de l'Autriche ; c'est elle qui donne la clef de l'histoire du Compromis.

I

Jusqu'a la nomination de Beust

I. *La suspension de la Constitution et la Diète hongroise de 1865-1866.* — II. *La guerre de 1866.*

Esterházy était le véritable vainqueur de Schmerling; mais il n'était pas homme à recueillir lui-même les dépouilles du vaincu, et un Hongrois, d'ailleurs, n'aurait pas pu sans contradiction occuper le ministère d'État. Il avait depuis longtemps son candidat; c'est à sa recommandation que Richard Belcredi succéda à Schmerling [1]. Plus riche d'ancêtres que d'argent, Belcredi avait fait dans

1. Il l'avait désigné à Rechberg comme futur premier ministre un an avant sa nomination. Conversation de Rechberg avec M. Friedjung, *Kampf*, II, 527.

Digitized by Google

l'administration une carrière rapide. Par sa femme, il touchait aux cercles les plus intimes de la cour[1] ; par son frère, Egbert Belcredi, il était en relations étroites avec le groupe aristocratique et ultra-catholique des Schwarzenberg, des Thun, des Clam, et autres fondateurs du *Vaterland*. Il partageait leur aversion contre la domination de la bureaucratie et le règne d'une majorité imbue des formules, à ses yeux vides et trompeuses, du libéralisme moderne : un des premiers actes du nouveau ministère fut de rappeler Bach de l'ambassade de Rome, où Hübner le remplaça ; c'était une satisfaction donnée aux rancunes de l'aristocratie et surtout des Hongrois contre le bureaucrate parvenu et jacobin. Sous l'influence des féodaux et en haine du centralisme, Belcredi s'était montré, à Prague, conciliant et prévenant envers les Tchèques. Mais ils se trompèrent en lui prêtant des sympathies nationales pour eux. Il avait l'idéal politique d'Esterházy : un système d'autonomie et de décentralisation aristocratiques dans les affaires administratives, corrigé et complété par la centralisation absolutiste dans le domaine de la haute politique, surtout dans les questions extérieures et militaires. Comme Esterházy et toute sa classe, il était un partisan convaincu de l'hégémonie autrichienne en Allemagne : elle était pour lui la base de la situation européenne de la monarchie, et elle garantissait l'Autriche et le catholicisme contre le danger de voir se former, sous la direction de la Prusse, une Allemagne protestante. Il se séparait sur ce point des Slaves, qui voyaient dans l'union de l'Autriche avec l'Allemagne le plus grand obstacle à la politique autrichienne qu'ils appelaient de leurs vœux. Mais les Slaves, et surtout les Tchèques, ignoraient ces divergeances : trompés par l'échec de Schmerling, ils interprétèrent la nomination de Belcredi comme le signe d'une conversion de la cour à leurs vues. Ce malentendu explique les fautes de leur conduite envers lui : excès de confiance avant Sadowa, excès de défiance après ; ils ne lui demandèrent rien lorsqu'il était tout puissant, attendant qu'il se décidât à donner de lui-même, à son heure ; ils devinrent exigeants et hostiles, lorsqu'ils auraient dû accepter avec joie le peu qu'il pouvait encore donner. Cette erreur leur a coûté cher. Au reste, instruit et travailleur, jurisconsulte et administrateur de mérite, moderne souvent dans sa manière de défendre ses idées un peu arriérées[2], de

1. Sa belle-mère était gouvernante des enfants de l'empereur.

2 Par exemple, dans l'usage qu'il faisait de la presse. *Dreissig Jahre*, I, 130. Kolmer, *Parl. u. Verf.*, I, 204.

Digitized by Google

manières séduisantes, courtoises et aimables [1], Belcredi aurait eu de grandes chances de succès, s'il avait mieux su vouloir et mieux su ce qu'il voulait.

Le grand défaut de son gouvernement était le manque de programme. Il en avait un négatif, ne pas continuer Schmerling ; mais point de positif: il hésitait et réfléchissait. Il subissait en cela l'influence d'Esterházy, esprit fin, inquiet, subtil, tout de critique, « la négation pure » [2], mais incapable, par manque de volonté, par peur de la responsabilité devant autrui et devant lui-même, d'arriver à une idée arrêtée. Dans la situation où se trouvait alors la monarchie, devant une double crise, extérieure et intérieure, qui menaçait toutes ses traditions et toutes ses habitudes, rien n'était plus dangereux que d'appeler au pouvoir de pareils hommes, et d'inaugurer une politique dont le trait caractéristique était l'absence de programme, et qui « niait plus qu'elle ne gouvernait [3] ».

Ce défaut lui fit, d'abord, plus de bien que de mal. Sauf quelques centralistes forcenés, toute l'Autriche accueillit favorablement le nouveau ministre d'État : il faisait bon succéder à Schmerling. Belcredi ne s'était pas lié en publiant un programme ; on pouvait donc l'attendre à l'œuvre avec espoir [4]. Ses premiers actes plurent. Il invita ses fonctionnaires et les gouverneurs à ne pas abuser de la tutelle bureaucratique et de la paperasserie, et se déclara partisan convaincu de la décentralisation; il rendit à la presse plus de liberté, lui assura devant les tribunaux plus de garanties, effaça par une amnistie les traces des rigueurs de Schmerling. Les Allemands libéraux et démocrates approuvèrent ces mesures. Mais bientôt la satisfaction des Slaves les inquiéta : ils remarquèrent qu'aucun ministre n'était roturier, presque aucun Allemand. Le ministère « des trois comtes [5] », comme ils l'appelèrent, leur apparut alors comme une copie du gouvernement de Goluchowski et de Rechberg; ils se virent revenus au Diplôme, et restèrent en défiance.

La brouille complète ne tarda pas. Chercher une solution de la

1. *Dreissig Jahre*, I, 107-11.

2. Beust, *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 15. Il rapporte au même endroit la jolie définition que donnait d'Esterházy un diplomate autrichien: « Il passe sa vie à observer au microscope une goutte d'eau pour y découvrir toute sorte de bêtes que le Créateur a voulu ne pas nous y laisser voir ».

3. Fischhof, *Ein Blick auf Oesterreichs Lage*, 33-4.

4. Krones, *Kaiserfeld*, 227.

5. Belcredi, Mensdorff, Larisch.

Digitized by Google

question constitutionnelle autrement que par la Constitution, ce serait, avait dit Kaiserfeld, un coup d'État. L'idée n'en effraya pas les ministres. Le 20 septembre 1865, une Patente impériale « suspendit » la Constitution: elle avait alors quatre ans et demi d'existence. Un manifeste expliqua aux peuples les raisons de la nouvelle politique adoptée par l'empereur. Elle reste fidèle à l'idée fondamentale du Diplôme : assurer l'unité de l'empire et sa situation internationale par le traitement en commun des plus hautes affaires d'État, respecter la diversité de ses parties et de leur droit historique. La Patente de février a organisé la collaboration des peuples aux affaires publiques; tout en remerciant ceux qui sont venus au Reichsrath, il faut reconnaître que les autres ont pu justifier leur abstention, en montrant qu'il existe des contradictions entre les diverses parties de la Constitution, Diplôme, Patente, statuts provinciaux. Cette abstention menace le droit qu'ils ont tous au traitement en commun des affaires communes. Pour arriver à réaliser les intentions de l'empereur, et ne pas sacrifier le fond à la forme, des négociations vont être ouvertes avec les représentants de la moitié orientale de l'Empire, et la loi organique du Reichsrath sera présentée à l'acceptation des Diètes de Hongrie et de Croatie. Comme elle ne peut pas être, à la fois, proposition sujette à discussion dans une moitié de la monarchie et loi obligatoire dans l'autre, la Patente de septembre la suspend. Si des modifications, à la suite des négociations avec la Hongrie et la Croatie, y sont reconnues nécessaires, les « représentants légaux » des autres pays seront appelés à formuler « leur avis qui pèsera d'un poids égal ». Il est impossible, logiquement, de convoquer même le Reichsrath étroit, tant que cette loi est suspendue : le ministère assurera donc seul les mesures nécessaires. « La voie est libre qui, en respectant le droit légitime, mène à l'entente, si, comme je l'attends avec pleine confiance, un esprit de sacrifice et de conciliation, une sagesse réfléchie guident les pensées de mes peuples, auxquels j'adresse avec confiance ces paroles impériales. »

Les partisans de la Constitution avaient d'avance stigmatisé la suspension; c'était un coup d'État. Plus tard, surtout lorsque, après Sadowa, le Compromis eut été fait par l'accord de la Hongrie et de la cour, et qu'il ne resta plus aux Cisleithans que le choix de l'accepter de gré ou de le subir de force, ce fut pour les Allemands libéraux de toute nuance un lieu commun de prétendre que la suspension avait désarmé l'Autriche en face de la Hongrie. Dès le mois de décembre 1865, Kaiserfeld, à la Diète de Styrie, lançait

Digitized by Google

sa plainte violente : « Sans droits, sans Constitution, en mendiants, voilà comme on nous envoie à Pest! » Beust, toujours empressé à rejeter sur d'autres la responsabilité de ses fautes, a donné plus tard, en termes plus diplomatiques, la même note[1]. — Il y a là deux questions distinctes et qu'il faut examiner séparément : une question de droit et une question de fait. Question de droit : la Patente de septembre est-elle un coup d'État? Question de fait : la suspension de la Constitution est-elle la cause de la victoire de la Hongrie dans les négociations du Compromis? — Sur la question de droit, le grand argument des Allemands, c'est que la Patente de septembre est un octroi, et que, depuis la Constitution de février, il n'y avait plus d'octroi possible. « La Constitution avait été donnée à bon droit », dit Kaiserfeld à la Diète de Styrie, en décembre 1865, « elle avait été acceptée, et, depuis ce moment, il n'y avait plus dans aucune sphère de la vie publique de volonté absolue. » Ces affirmations prouvent seulement que même les plus sincères libéraux parmi les Allemands perdaient leur sang-froid lorsqu'on touchait à l'œuvre de Schmerling. Pourquoi la Constitution de février aurait-elle été plus intangible que le Diplôme, qu'elle avait, par un octroi et une interprétation forcée, transformé en son contraire? Pourquoi certains octrois seraient-ils à bon droit, et les autres non? Quant à l'acceptation de la Constitution, elle n'avait eu lieu ni en droit ni en fait : point en droit, puisque la Patente de février n'avait pas été soumise à la ratification du Reichsrath ou des Diètes, — que d'ailleurs, au contraire du Diplôme, elle ne prévoyait pas — ; point en fait, l'abstention de tous les Transleithans, la sécession des Tchèques, celle de toute la droite aux derniers jours du Reichsrath le démontraient surabondamment. Il pouvait déplaire aux Allemands que l'octroi leur reprît ce que l'octroi leur avait donné ; mais ils n'avaient pas le droit de se plaindre. La suspension était logique : le même texte ne pouvait pas en effet être projet de loi dans une moitié de la monarchie, et loi dans l'autre. — Il fallait alors, disent les Allemands[2], suspendre le Reichsrath plénier, sans toucher à l'étroit. Mais le manifeste de suspension lui-même leur répond sur ce point : il n'y a pas deux Constitutions de février, une pour la monarchie, une pour la Cisleithanie; il n'y en a qu'une. De plus, le procédé serait doublement inconstitutionnel. D'abord, parce que les deux Reichsrath ne forment qu'un corps, institué par la même loi, issu des

1. *Neue Gesetzgebung*, I, 840.
2. Hugelmann, *Die öst. Reichsvertretung*, 52.

Digitized by Google

mêmes élections : les textes du Diplôme comme de la Patente ne parlent que d'un Reichsrath ; l'idée unitaire de la Patente exige qu'il n'y en ait qu'un. Ensuite, parce que c'était la Constitution de la monarchie qu'il s'agissait de transformer, de réviser ou d'adapter, et que, dans ce cas, le Reichsrath plénier seul était compétent. Pour que le Reichsrath étroit pût le devenir, il fallait un nouvel octroi ; et de fait, c'est par un octroi qu'en 1867 le Reichsrath étroit est devenu apte à accepter le Compromis. Donc, octroi contre octroi, et, dans ce cas, il n'y a plus de raisons juridiques de préférer un octroi favorable à la Constitution de février à un octroi qui lui soit contraire, il n'y a plus que des raisons politiques. D'ailleurs, il est significatif de voir Kaiserfeld, qui avait si vivement combattu Schmerling et dénoncé le péril que renfermait pour le Reichsrath l'abstention des Hongrois, Kaiserfeld, dont les amis avaient protesté, en 1861, contre le tour de passe-passe qui, par l'emploi de l'article 13, faisait du Reichsrath étroit un Reichsrath plénier, venir soutenir que ce Reichsrath avait vraiment été plénier — au moment où il n'y avait plus de Reichsrath. Ces contradictions personnelles[1] ne signifieraient pas grand chose par elles-mêmes ; mais elles valent comme symptômes de l'état d'esprit des centralistes : ce n'est pas tant à cause des Hongrois que les blesse la suspension, c'est surtout à cause des Slaves. Elles montrent aussi la valeur exacte de la Patente de février. — Sur la question de fait, il n'y a pas davantage de doute. Que le Reichsrath fonctionnât ou que la Constitution de février fût suspendue, le sort du Compromis ne dépendait pas d'eux : il dépendait des Prussiens. C'est Sadowa qui l'a décidé. Avant, la résistance de la cour n'avait pas besoin d'un Reichsrath où s'appuyer ; après, elle était trop faible pour pouvoir se prendre à n'importe quel appui. Que le Reichsrath eût été celui de Schmerling, réduit aux Allemands, ou un nouveau Reichsrath élu sur des lois électorales octroyées par le gouvernement et favorables aux Slaves[2], il eût également peu imposé aux Hongrois, bons calcula-

1. Kaiserfeld était nerveux, impressionnable, inconstant, comme Eötvös.

2. Eim, *Pol. úvahy*, 42-3, énonce et développe cette idée. Pour lui, la suspension est une faute : il fallait — et on pouvait — maintenir la Constitution, octroyer une loi électorale plus juste envers les Slaves. Toutes les nationalités auraient paru à ce nouveau Reichsrath, on aurait réglé d'abord les questions cisleithanes, surtout la question bohême, et l'Autriche unie aurait fait ainsi contrepoids à la Hongrie, et serait arrivée à lui imposer l'acceptation d'un Parlement commun. — Les articles de Eim sont très intéressants par la critique qu'ils font de la politique suivie par les Tchèques, critique très-ingénieuse, très-pénétrante, et souvent très-juste. Mais Eim — qui était, lorsqu'il écrivit ces articles, homme

Digitized by Google

teurs en politique, et habiles à saisir le faible de leurs adversaires : la division des Autrichiens a toujours fait leur force ; pour y mettre fin, il aurait fallu une loi constitutionnelle et électorale qui satisfît à la fois les Allemands et les Slaves. Si cette loi se fait jamais, ce seront les peuples autrichiens qui l'imposeront, ce ne sera pas un ministère. Belcredi, pas plus qu'aucun peut-être de ses successeurs, ne se serait soucié, même si cela avait été possible, de réaliser une complète entente nationale, qui aurait fortifié l'Autriche certes, mais en affaiblissant le gouvernement et en restreignant le pouvoir absolu du souverain, dont le maintien était pour lui un article de foi. C'est là qu'est sa grande erreur; la suspension et toute sa politique n'en ont été que les suites.

La suspension causa, surtout en Cisleithanie, une grande surprise. A quelque changement que l'on s'attendît, on ne le croyait pas si prochain, si radical, si déclaré. Tandis que les Allemands protestaient et menaçaient, les Slaves, les Tchèques surtout exultaient. « On est entré enfin dans la voie du salut [1] ». Les Diètes cisleithanes, deux jours avant la Patente, avaient été convoquées pour la fin de novembre, celles de Hongrie et de Croatie pour le commencement de décembre. Une vie politique toute nouvelle semblait devoir s'ouvrir pour la monarchie, l'idéal des Slaves approcher de sa réalisation. Palacký, quelques mois avant la chute de Schmerling, avait, dans une série d'articles [2], formulé leur nouveau programme. C'étaient ses thèses de

d'opposition, — se laisse emporter par sa tendance à mettre ses adversaires dans leur tort; il exagère ainsi la facilité d'une politique autre que celle qui a été suivie, et construit des raisonnements qui n'ont qu'un defaut, mais capital : c'est de ne tenir aucun compte des circonstances données, des faits acquis. Le Reichsrath que Belcredi, d'après lui, aurait dû constituer, c'est en réalité l'extraordinaire, dont il sera question plus loin. Les Allemands, qui refusèrent d'y venir en 1867, auraient-ils été moins résolus en 1865? on n'a aucune raison de le supposer. Ce Reichsrath, alors, n'était point autre chose qu'une assemblée de Slaves, et il aurait eu contre lui l'hostilité des Hongrois, portés par leur propre intérêt à soutenir les Allemands, comme Andrássy s'est uni à Beust pour faire échouer l'extraordinaire et convoquer à nouveau le Reichsrath étroit de Schmerling. — Les Hongrois, c'est ce dont il faut se pénétrer, tenaient en mains le sort du Compromis; ils en étaient le facteur essentiel. L'orgueil national des Tchèques se refuse à le reconnaître, et Eim blâme Belcredi d'avoir fait plus attention à la Hongrie qu'à la Bohême; mais Belcredi, ministre de l'empereur, pour qui l'entente avec la Hongrie primait tout, ne pouvait faire autrement. S'il avait été un ministre vraiment autrichien... — mais s'il y avait eu une Autriche ailleurs qu'à la cour !

1. *Národní Listy*, cité dans Srb, *Pol. děj.*. I, 90.

2. *L'idée de l'État autrichien*, publiés dans le *Národ*, avril-mai 1865. *Spisy z oboru politiky*, 209-67.

Digitized by Google

1848, mais adaptées aux changements qui s'étaient produits dans l'opinion, en particulier à la doctrine nouvelle des individualités historico-politiques [1]. Des trois systèmes qui peuvent se disputer la domination en Autriche, centralisme, dualisme, fédéralisme, il montre que le premier donne l'hégémonie à une seule nationalité, les Allemands ; le second la partage entre les Allemands et les Magyars ; le troisième seul, proclamant et établissant l'égalité de droits de toutes les nationalités, répond à ce qui est la mission historique de l'Autriche, son « idée d'État » moderne : assurer aux petites nations réunies sur son territoire, par l'union, les bienfaits de la protection d'une grande puissance, pour le développement de leurs intérêts cultuels et nationaux. Pratiquement, il propose à peu près le système du Diplôme, mais en réunissant les provinces cisleithanes en quelques grands groupes. Plus encore que contre le centralisme, il met en garde les hommes qui ont charge des destins de la monarchie contre le dualisme, centralisme dédoublé, germanisateur en Cisleithanie, magyarisateur en Transleithanie : n'est-ce pas les Allemands et les Magyars qui, en 1848, ont menacé l'existence même de la monarchie, et n'est-ce pas les Slaves — Tchèques et Slaves du Sud — qui l'ont sauvée ? — Rieger et Strossmayer combinaient une action commune des Tchèques et des Croates, et Rieger cherchait à y entraîner les féodaux de Bohême[2]. Les Tchèques crurent même un moment pouvoir rencontrer chez les Magyars quelque sympathie pour leurs désirs ; mais ils durent vite abandonner cette illusion [3]. C'était du côté d'une alliance avec les Allemands que penchait dès lors la politique magyare : pour conserver l'empire de la langue allemande en Cisleithanie, il fallait désormais, Kaiserfeld le reconnaissait, l'appuyer sur l'empire de la langue magyare en Transleithanie ; le salut était « dans une nouvelle Pragmatique Sanction entre l'élément magyar et l'élément allemand, dans l'intérêt du maintien de leur existence et du constitutionnalisme [4] ». Andrássy faisait aux libéraux allemands toute sorte d'avances rassurantes, et Eötvös se prononçait nettement et vivement en leur faveur et contre le fédéralisme, donc contre les Slaves.

1. *Spisy*, 236.

2. Jahn, *F. L. Rieger*, 222-3.

3. Jahn, *F. L. Rieger*, 214-5. L'indication de dates précises manque dans ce texte, mais il est difficile d'en appliquer la dernière partie à une époque antérieure à la fin de 1865.

4. Krones, *Kaiserfeld*, 222-6 (lettre de Kaiserfeld à Lónyay, février 1865).

Digitized by Google

Un rescrit impérial communiqua aux Diètes cisleithanes, qui se réunirent en novembre, la Patente du 20 septembre. Les majorités centralistes répondirent par des protestations : la Constitution ne peut être légalement révisée qu'au Reichsrath et avec le Reichsrath. Les majorités fédéralistes, slaves ou cléricales, votèrent des adresses de remerciments. Elles triomphaient : les gouverneurs déclaraient, au nom du ministère, que c'était aux Diètes qu'il appartiendrait de donner l'avis de la Cisleithanie sur les modifications constitutionnelles que pourraient demander les pays hongrois. « Le centre de gravité de la Constitution autrichienne », dit à la Diète de Bohême le gouverneur Lažanský, « la source d'où jaillit notre vie constitutionnelle, le terrain où notre Constitution a ses racines, ce sont les Diètes ». Le gouvernement veut développer l'autonomie, donner aux Diètes une sphère d'action plus digne d'elles, faire des provinces les solides colonnes qui soutiennent l'édifice de l'État. Lorsque les pays hongrois se seront prononcés sur la question des affaires communes et du mode de les traiter, le gouvernement soumettra leur avis aux représentants légaux des pays extra-hongrois. Il ne s'agit pas d'accepter un octroi fait par le Parlement hongrois au reste de la monarchie. « Les représentants légaux, dont je viens de parler, sont les représentants des pays dans les Diètes, et la représentation légale des pays se trouve dans les Diètes[1]. » Ces déclarations, accompagnées de vives attaques contre le système tombé, provoquaient les protestations des centralistes, dont plusieurs, avec Auersperg, donnèrent leur démission, et l'enthousiasme des autonomistes. Ils ne se demandaient pas quelle valeur effective aurait cet avis des Diètes, s'il ne serait pas purement consultatif, si l'empereur ne se réserverait pas la décision absolutiste. Les Tiroliens réclamaient l'unité de la foi pour leur province; les Polonais, une autonomie complète de la Galicie, avec polonisation de toute l'administration; les Slovènes, une réforme électorale; les Tchèques, leur droit d'État. Le ministère avait des concessions pour certains, pour tous de bonnes paroles — et chacun était satisfait[2].

En Cisleithanie, c'était la Diète de Bohême qui, par la force des choses, devenait le principal théâtre de la lutte. La majorité y

1. Srb, *Pol. děj.*, I, 96.

2 A titre de curiosité, il faut noter que le maréchal du pays — président de la Diète — de Galicie présente à l'empereur les demandes de la Diète en français, tandis que le gouverneur Goluchowski les répétait en allemand. Kolmer, *Parl. u. Verfass.*, I, 213.

Digitized by Google

avait été déplacée par les changements qui s'étaient accomplis dans la curie des grands propriétaires; sous l'influence du gouvernement, un certain nombre de constitutionnels avaient passé au camp des conservateurs, et, à la place des centralistes démissionnaires, des féodaux avaient été élus. La nouvelle majorité remercia l'empereur de la Patente du 20 septembre, et le pria de vouloir bien enfin se faire couronner à Prague. Leo Thun, rapporteur de l'adresse, déclara qu'on allait pouvoir reprendre et réaliser les idées du Diplôme. L'empereur félicita la Diète de son loyalisme et de son dévouement, affirma son attachement à la politique nouvelle, déclara qu'il saluerait avec joie le moment où il pourrait se faire couronner à Prague. La majorité commença son œuvre de revision. Deux points la touchaient surtout : la loi électorale et la question des langues. La réforme électorale qu'elle proposait transformait toute la Diète; elle assurait aux conservateurs la majorité dans la grande propriété, supprimait la représentation des chambres de commerce, augmentait celle des campagnes, corrigeait la géométrie électorale. La langue tchèque, outre les droits que lui donnait la loi, enfin sanctionnée, sur la « contrainte des langues », devait désormais pouvoir être employée à l'Université par les professeurs qui la choisiraient. — La Diète faisait ainsi de bonne besogne; mais c'était de la besogne provinciale, tandis qu'à Pest, au même moment, c'était la politique d'Empire qui se traitait. Cette différence même prouvait, mieux que tout raisonnement, l'erreur des Tchèques lorsqu'ils proclamaient, au nom du droit historique, la parité entre la Bohême et la Hongrie. Ils ne demandaient qu'à se croire les égaux des Magyars ; ils écoutaient volontiers les phrases des journaux officieux : si l'on donne au royaume de Bohême ce qui lui appartient, lui aussi donnera sûrement à l'empire ce qui lui revient[1]. C'était toujours leur vieille illusion, et elle leur coûta aussi cher que les autres fois : en cherchant à égaler dans la monarchie la Bohême à la Hongrie, ils laissèrent échapper l'occasion de fortifier en Cisleithanie leur position en face des Allemands[2]. En se ralliant, dès la chute de Schmerling, à l'idée du dualisme, ils pouvaient lui donner une forme moins dangereuse pour eux ; en poursuivant leur chimère fédéraliste, ils s'exposaient d'avance à être sacrifiés. Il était dès lors visible que la cour ne comptait qu'avec la Hongrie, et que la Hongrie n'acceptait que le dualisme. Le spectacle même qu'avait offert la session

1. Jahn, *F. L. Rieger*, 232.
2. Elm, *Pol. úvahy*, 41-2.

Digitized by Google

des Diètes cisleithanes, l'ardeur des luttes nationales, le conflit des vues sur la Constitution, faisait ressortir la force que donnait à la Hongrie l'unanimité du Parlement et de la nation.

La résolution prise enfin par le souverain d'entrer franchement dans la voie du Compromis transformait entièrement la situation de la Hongrie : elle fermait la période des négociations, et ouvrait celle de l'action positive. Aussi longtemps qu'à Vienne on ne connaissait d'autre but que d'abolir la Constitution hongroise et d'anéantir l'existence même de la Hongrie, le pays ne pouvait avoir qu'une attitude : la stricte défensive. Cantonné dans sa Constitution, il se refusait à en abandonner la moindre partie, dans la crainte trop justifiée que, par la brèche, l'ennemi n'occupât toute la place. Deák avait été l'homme de cette résistance. Sa merveilleuse connaissance du droit hongrois, sa vigueur de logique, son respect presque religieux pour le texte et la forme des lois, sa profonde conviction patriotique, la fermeté et la modestie en même temps de son caractère, l'avaient comme prédestiné à cette tâche, avaient fait de lui la conscience juridique de la Hongrie.— Mais, depuis le renvoi de Schmerling, on ne dit plus à Vienne, à la Hongrie : votre Constitution n'existe plus, vous êtes une partie de l'Autriche une, vous n'avez qu'à accepter la loi que nous vous dictons ; on lui soumet des propositions qu'elle doit discuter, auxquelles elle doit répondre par d'autres propositions. La résistance passive a pu être strictement juridique ; la politique active, par définition, ne peut plus l'être : les anciens textes de lois ne peuvent pas servir de programme positif. Le sens du Compromis pour la Hongrie, c'est d'adapter à une situation politique nouvelle ses institutions historiques, de mettre en harmonie l'indépendance que lui assurent ses lois, le gouvernement parlementaire qu'elle a adopté en 1848, et les conditions vitales de l'existence de la monarchie, qui est une nécessité pour elle et pour l'Europe. A cette tâche positive et constructive, Deák ne suffit plus seul. Il est toujours, malgré ses articles d'avril et de mai, l'homme de l'ancienne école, de la méthode des *gravamina*. En face de lui, comme le représentant d'une époque nouvelle, se dresse Andrássy. Agent diplomatique de Kossuth, puis émigré à Genève et à Paris surtout, il a vu l'Europe, tandis que Deák ne connaît guère que la Hongrie ; l'expérience et l'étude l'ont guéri de ses illusions de jeunesse, lui ont montré que l'Autriche est indispensable en Europe, et que la Hongrie n'a rien à perdre, qu'elle a au contraire, dans certaines conditions, tout à gagner à être l'associée d'une grande puissance. Les plans qu'il a dès lors

Digitized by Google

élaborés se rapprochent beaucoup de ceux qui finiront par triompher. Il complète et corrige heureusement Deák, aussi vif que celui-ci est calme, aussi mobile qu'il est obstiné, aussi prêt à sacrifier les textes aux réalités vivantes qu'il est superstitieux de la lettre. Poussé peut-être par la conscience du rôle que l'avenir lui réserve, il va être le politique du Compromis, comme Deák en a été le juriste ; et, malgré les résistances et les hésitations du juriste, le politique fera en fin de compte aboutir l'entente [1].

Sitôt Schmerling tombé, Andrássy tient pour la première des nécessités politiques de préparer l'alliance entre les libéraux autrichiens et les libéraux hongrois. Par la plume et par la parole, il répand sa formule : « La monarchie ne peut être forte que si ses deux moitiés sont libres et constitutionnelles, chacune à sa manière, mais toutes deux également. » Il promet, au nom de la Hongrie, toutes les concessions nécessaires, pourvu que de l'autre côté on renonce à la funeste idée d'une fusion impossible ; il proclame « l'entente des deux moitiés de l'Empire sur les libertés communes ». Eötvös appuie sa politique : à Vienne, c'est l'épisode d'octobre qui recommence ; contre lui, l'intérêt des libéraux des deux côtés de la Leitha est le même. Il faut que le parti libéral hongrois prenne position nettement contre le gouvernement, s'il ne veut pas être écrasé entre les réactionnaires et les radicaux ; qu'il adopte un programme positif et précis, qui assure l'existence de la monarchie comme grande puissance, mais sans laisser à l'absolutisme les affaires communes, sur lesquelles il est nécessaire que la Hongrie puisse exercer son influence [2].

Le gouvernement, malgré les inquiétudes d'Eötvös, n'était pas dangereux, car il était divisé. Esterházy et Belcredi étaient prisonniers de leurs rêves d'autonomie légitimiste, partisans obstinés des idées du Diplôme ; Sennyey, le *tavernicus*, était, comme Apponyi, rallié en principe au dualisme et aux lois de 1848 ; Majláth, à mi-chemin entre les deux opinions. La situation, dans la monarchie comme en Hongrie, exigeait un programme net, précis, à longue portée : le gouvernement allait à l'aventure, marchait au jour le jour. Ses membres hongrois n'avaient qu'un trait d'union : leur patriotisme magyar, égal chez tous. Leur politique était toute dans la légalité hongroise : ils préparaient l'union de la Transylvanie avec la Hongrie en convoquant une Diète transylvaine sur la base, non plus de la loi électorale octroyée par Schmerling, mais de l'an-

1. Lederer, *Andrássy*, I, 164-5.
2. Lederer, *Andrássy*, I, 148-58. — Kónyi, *Deák*, III, 340-1, 352-3.

Digitized by Google

cienne loi, qui, donnant aux Magyars une majorité assurée, rendait certaine la ratification légale de l'union. En Croatie, la nomination d'un nouveau chancelier aulique marquait de même que le gouvernement favoriserait par tous les moyens en son pouvoir l'union de tous les pays de la couronne de Saint-Étienne. — Majláth, instruit par l'expérience d'octobre, avait ajourné le rétablissement des comitats, et ainsi conservé dans sa main l'administration du pays ; la nation, avec un grand sens politique, avait compris la nouvelle situation. et acceptait sans protester les mesures qui, cinq ans plus tôt, avaient provoqué le soulèvement des comitats. Ainsi l'ordre était assuré pour le moment où se réunirait la Diète.

Plus que jamais, Deák était l'oracle de la nation. Les événements avaient justifié sa politique à la fois de fermeté et de modération. En mettant son pays en garde contre les illusions des partis extrêmes, il lui avait fait l'économie d'une révolution, sans rien sacrifier de son patrimoine. Grâce à lui, la Hongrie se trouvait dans cette situation inespérée, où la couronne lui demandait une entente plus qu'elle ne l'acceptait. Tous les regards étaient fixés sur lui, tous les partis attendaient qu'il désignât une politique, qu'il donnât un mot d'ordre. Le gouvernement sollicitait ses avis ; les électeurs soumettaient leurs choix à son approbation[1] ; les résolutionnistes réclamaient le titre de deákistes : n'avaient-ils pas, en 1861, adopté les idées de Deák ? C'était lui qui allait donner au Parlement nouveau l'orientation décisive. Il hésita d'abord entre le gouvernement et les résolutionnistes. Mais l'opportunisme des conservateurs heurtait ses convictions légales ; leur résistance à ses vues irritait son obstination, qui était grande. De la dernière Diète, il avait gardé de vives sympathies pour les résolutionnistes, il comptait parmi eux des amis personnels. Volontiers, il eût évité de marquer une différence entre son parti et le leur. Mais ses amis, moins oublieux des luttes passées, mieux instruits des finesses de la politique, plus psychologues et prévoyant ainsi jusqu'où la recherche de l'originalité et de la popularité entraînerait les partisans de Tisza, obtinrent de lui qu'il renonçât à une fusion, et constituât ses adhérents en un parti ; du moins, il tint à garder avec les résolutionnistes des relations aussi étroites que possible ; il fallut, pour les relâcher et les rompre, que Tisza, justifiant les craintes des deákistes, inaugurât une politique d'agi-

1. Kónyi, *Deák*, III, 354-6.

Digitized by Google

tation et de démagogie à laquelle Deák ne put plus souscrire[1].

Les élections avaient donné une majorité considérable au parti de Deák. Cent quatre-vingts députés se firent inscrire à son groupe, le centre droit. Le centre gauche, deux fois moins fort, réunissait autour de Tisza, de Ghyczy, de Nyáry, les anciens résolutionnistes. Les deux groupes extrêmes, la droite avec Apponyi, la gauche avec Kállay et Böszörményi, ne comptaient que vingt membres chacun[2]. Celui-ci ne voulait d'entente à aucun prix, n'espérait et ne désirait que de la Révolution l'indépendance de la Hongrie, continuait la politique de Kossuth et de l'émigration. L'autre voulait le Compromis, non point à tout prix, mais au prix de certaines concessions plus larges que celles des deákistes : les conservateurs ne croyaient pas le pays assez fort pour supporter les charges et les responsabilités que lui imposerait le dualisme esquissé par Deák[3] ; surtout ils tenaient, dans l'intérêt de la monarchie comme dans celui de l'ordre intérieur, à conserver un pouvoir monarchique fort, et l'établissement d'un régime entièrement parlementaire leur semblait dangereux. Ils conseillaient au roi de reconnaître, dès l'abord, la validité au point de vue formel des lois de 1848 ; mais ils entendaient bien qu'elles seraient largement révisées. Les deux centres, au contraire, avaient pour programme le maintien de ses lois. Tous deux en acceptaient la revision, en vue de régler plus précisément la question des affaires communes, mais dans des limites différentes ; le centre droit se plaçait plutôt sur le terrain de l'équité, le centre gauche se cantonnait sur celui du droit strict. Mais aucun des deux partis n'admettait, par ailleurs, de modification essentielle au régime que les lois de 1848 avaient institué en Hongrie.

Le changement survenu dans la politique hongroise de la cour fut clairement marqué par le discours du trône. — Le roi et la nation sont désormais d'accord sur le point de départ d'une solution du conflit constitutionnel : c'est la Pragmatique-Sanction. Elle garantit les droits de la Hongrie ; aussi des mesures sont-elles prises pour que la Croatie et la Transylvanie soient représentées à Pest. Elle assure également les droits de la monarchie ; en particulier, elle a fondé l'existence des affaires communes. Depuis que les pays cisleithans ont reçu une Constitution, il est devenu impos-

1. *Öt év története*, 11-2. Kónyi, *Deák*, III, 353-4, 360-1, 365.

2. Sur 315 députés, les chiffres exacts étaient 180, 94, 21 et 20. Kónyi, *Deák*, III, 365.

3. Marczali, *A legúj. kor tört.*, 888, d'après une indication orale de Szögyény.

Digitized by Google

sible de traiter les affaires communes sans leur concours, et d'une manière qui ne soit pas constitutionnelle. Cette conviction, qui a inspiré le Diplôme, le souverain l'a toujours. Mais, comme les formes constitutionnelles établies en 1861 pour les affaires communes ont soulevé beaucoup de résistances, elles ont été suspendues, et le gouvernement présente le Diplôme et la Patente à l'examen du Parlement; car la solution de cette question ne peut pas être obtenue par une pression matérielle ou morale, mais seulement par une entente. — De plus, il sera nécessaire de réviser les lois de 1848, en ce qui concerne les droits et les pouvoirs du souverain, car l'application complète de ces lois est impossible, « encore que leur légalité formelle ne prête à aucune objection ». Sitôt la mission du Parlement ainsi remplie, le couronnement aura lieu, la confiance sera rétablie, l'unité règnera entre le roi et la nation.

L'adresse, naturellement rédigée par Deák, tout en remerciant le roi de ses paroles et de ses intentions, rappelle les difficultés qu'ont accumulées dix-sept ans de mauvaise politique. Elle se félicite de voir le roi et la nation enfin d'accord sur une base d'entente, et affirme la volonté du pays d'assurer le traitement des affaires communes, tout en préservant de tout danger son indépendance légale. Dans l'établissement d'un régime constitutionnel en Cisleithanie, la Hongrie trouvera de nouvelles garanties pour ses libertés, qui ne datent pas du Diplôme, mais qui sont aussi anciennes que le pays. Le Diplôme et la Patente sont inacceptables pour elle ; le Parlement aura donc, comme l'y invite la couronne, à formuler ses propositions au sujet des affaires communes, et de même pour la revision des lois de 1848. Mais, avant tout, il faut que les lois existantes soient appliquées, la continuité du droit reconnue autrement qu'en paroles, le ministère responsable nommé, l'autonomie municipale restaurée : le constitutionnalisme ne peut pas n'exister que sur un point — la demande de revision des lois de 1848 — et, sur tous les autres, faire place à l'absolutisme.

Plus modérée et conciliante dans le ton, cette adresse rappelait, au fond, celles de 1861. Deák n'avait voulu consentir à aucune concession d'opportunité. En vain le gouvernement, en vain les têtes de son parti, Andrássy, Eötvös, Lónyay, Horváth, le pressaient d'inscrire dans son texte les mots « la situation de la monarchie comme grande puissance ». C'était là, toutes les manifestations de l'empereur, le discours du trône encore le démontraient, le point du Compromis. Deák, poussé par le centre

Digitized by Google

gauche, résistait obstinément, se cramponnait à la Pragmatique-Sanction. Elle parle de la sécurité de la monarchie, rien de plus; elle prévoit la défensive, non l'offensive ; il est possible que la génération suivante juge la question à un autre point de vue ; mais, pour lui, placé dans les conditions actuelles, il ne peut que s'en tenir aux lois existantes. Ses partisans étaient exaspérés de son obstination; ils craignaient de voir passer le moment favorable à une entente [1] ; mais ils étaient impuissants. Deák était le maître de l'opinion du pays ; à le brusquer, on courait risque de le rejeter plus encore vers le centre gauche, et de le rendre ainsi plus intransigeant. Les conservateurs firent une tentative pour changer la situation. En leur nom, Bartal, vice-président du conseil de la lieutenance, proposa un amendement à l'adresse; la Chambre promettrait, sans exiger, comme Deák, la nomination préalable d'un ministère, de procéder immédiatement à la revision des lois de 1848, en s'inspirant, non moins que de l'intérêt de la Hongrie, des besoins de la situation extérieure de l'Empire, des droits du souverain et des désirs justifiés de ses autres États. Bartal s'attacha à réduire les divergences entre le texte de Deák et le sien à des nuances, insista sur la nécessité de donner cette satisfaction au roi, qui pourrait se lasser, adopter une autre politique, trouver, grâce aux lacunes et à l'imperfection des lois électorales, une autre majorité. Son discours fit grande impression sur le centre droit. Mais Deák, loin de céder, reprit sa thèse avec force, presque avec brutalité. Il mit en lumière le point de la discussion; l'adresse affirme qu'il ne dépend que de la couronne de restaurer, avec les lois de 1848, la vie politique de la Hongrie; à cette affirmation, l'amendement substitue de vagues espérances; il n'aboutit qu'à des contradictions. Il faut que la continuité du droit soit reconnue entière, par des actes, et non pas seulement en paroles. L'opportunité, ici, serait le masque de l'absolutisme; le système de Bach, le Diplôme, la Patente, voilà des fruits de l'opportunité; ils doivent suffire à nous en écarter. Nous ferons de la politique d'opportunité plus tard, quand cela nous sera possible et permis. La situation de grande puissance n'est pas inscrite dans la Pragmatique-Sanction, et pourtant l'Autriche est une grande puissance; car ce ne sont pas les mots qui font cette situation, mais une sage politique. Un compromis est nécessaire pour mettre fin aux maux du pays et à sa misère; mais il ne faut pas leurrer le peuple de l'espoir que maux et misère dis-

1. Kónyi, *Deák*, III, 340-1, 382-3.

Digitized by Google

paraîtront en une minute, et il ne faut pas abandonner nos droits. « Ésaü, ayant faim, vendit son droit d'aînesse pour un plat de lentilles ; il le reçut, et pourtant de ce marché naquit une guerre entre frères. » Le jeu serait hasardeux pour la nation et pour le roi. — Bartal, se déclarant satisfait de ces explications, qui, dit-il, avaient éclairci la pensée de Deák, retira son amendement, et l'adresse fut votée à la presque unanimité.

La cour avait attendu plus d'effet de ses concessions, qu'elle jugeait considérables. Elle fut déçue et irritée. L'empereur trouvait que Deák avait trop pris des idées de la gauche ; il voyait dans son discours une petite porte vers l'entente, mais seulement une petite porte [1]. En vain Andrássy, fort bien en cour, et dont le discours sur l'adresse, véritable programme ministériel, tout plein de l'idée de grandeur de la monarchie, avait fait une forte impression sur le souverain, essayait de l'amener à un jugement plus favorable [2]. Il accueillit gracieusement l'adresse de la Chambre haute, rédigée par Szécsen, qui était plus conciliante et plus politique, et exhorta les magnats à remplir leur « mission traditionnelle... à mettre l'autorité de leur sage modération au service du succès des intentions de la couronne ». Aux députés, il exprima son regret « des inquiétudes qui s'étaient manifestées dans la discussion au sujet des modes d'exécution proposés par lui », et l'espoir que ces inquiétudes se dissiperaient, convaincu qu'il était que, dans l'intérêt de tous ses peuples, il ne pouvait pas s'écarter des principes fondamentaux de ce discours. L'audience prit fin brusquement, sans un mot aimable du souverain, sans une acclamation des députés. Les membres du gouvernement hongrois eux-mêmes furent surpris par les paroles de l'empereur, inspirées sans doute par Esterházy et Belcredi [3]. Le rescrit officiel de réponse à l'adresse affirma à nouveau la résolution de l'empereur de ne rétablir les lois de 1848, œuvre hâtive et précipitée, qu'après leur revision. Deák répondit par une seconde adresse, toujours respectueuse, mais bien plus énergique que la première. Elle ramène de nouveau la question sur son vrai terrain : les lois légalement adoptées doivent être observées jusqu'à leur modification légale. Elle rappelle au roi que ses droits aussi se fondent sur la loi. « En Hongrie, tous les droits du roi se fondent sur la loi aussi bien que ceux de la nation, et la puissance suprême

1. Kónyi, *Deák*, III, 438.
2. Lederer, *Andrássy*, 165-76, Kónyi, *Deák*, III, 438.
3. Cela semble résulter du témoignage recueilli par Kónyi, *Deák*, III, 439.

Digitized by Google

elle-même, c'est la loi qui l'a donnée au roi de Hongrie. » Le roi a un droit de veto, que la nation respecte ; mais il ne peut pas lui donner une extension arbitraire, et en faire le droit de suspendre les lois qu'il croit attentatoires à ses droits. Aussi l'adresse renouvelle-t-elle toutes les demandes formulées dans la précédente, et dont le principe commun est la reconnaissance de la continuité du droit. Elle fut adoptée par les députés à l'unanimité, par les magnats à quatre voix de majorité — ce qui était un nouvel échec pour le gouvernement. Malgré son ton fulminant, presque menaçant, cette seconde adresse fut mieux accueillie que la précédente. Dans l'intervalle, le conflit avec la Prusse s'était aggravé ; les hommes d'État de Vienne jugeaient prudent de ne pas ajouter, par trop de raideur, à leurs embarras. Et d'autre part, la Diète avait donné une preuve de son désir de conciliation, en nommant une commission chargée de proposer un mode de traitement des affaires communes.

Deák, malgré la mauvaise humeur de la cour et les excitations du centre gauche, avait tenu à ce que la Chambre dégageât, sur ce point, la parole qu'elle avait donnée dans l'adresse. Seul il était à même, grâce à son autorité unique, de faire adopter, dans ce moment critique, une semblable proposition presque sans discussion. La commission, composée de cinquante-deux membres, élut elle-même une sous-commission des Quinze, sur les travaux de laquelle se concentra désormais tout l'intérêt du Parlement. Sous la présidence d'Andrássy, elle adopta un projet qui, à peine modifié, est devenu la loi actuelle sur les affaires communes. Les principes proclamés et les institutions établies par le Compromis s'y trouvent presque sans changements. Andrássy, dans les discussions de la sous-commission, proclama, fidèle à son programme, que le fédéralisme en Autriche est inacceptable pour la Hongrie, et que le dualisme ne peut avoir qu'un sens politique : union des libéraux allemands et magyars, pour la direction de la monarchie. Une forte majorité était acquise d'avance aux projets de Deák. Bartal avait tracé, d'accord avec les ministres hongrois, un plan qui subordonnait, en fait sinon en droit, le ministère hongrois à un ministère d'Empire ; mais ce plan, qui n'avait aucune chance d'être adopté, ne fut pas sérieusement soutenu. Tisza présenta un contre-projet, aussi dénué de logique que de franchise, qui, sous couleur de s'en tenir aux principes des lois de 1848 et des adresses de 1861, conférait en fait à l'empereur un pouvoir absolu sur la diplomatie et l'armée. Non moins que Deák, Tisza reconnaît,

Digitized by Google

parce qu'elle est indéniable, l'existence d'affaires communes ; mais pour les diriger, il préfère à l'entente avec l'Autriche constitutionnelle, que désire Deák, l'abdication devant la dynastie. Son nouveau système aboutirait, en pratique, à perpétuer et à consacrer légalement un régime contre lequel la Hongrie n'avait jamais eu jusque-là assez de protestations.

Le rapport de la sous-commission venait d'être déposé lorsque la Diète fut prorogée. Les événements militaires étaient la cause de cette mesure. Le gouvernement et Deák s'étaient également demandé quelle conduite il conviendrait de tenir si le conflit de l'Autriche et de la Prusse aboutissait à la guerre. Réunie, la Diète pouvait être un foyer d'agitations dangereuses, dans l'état d'incertitude où se trouvait le pays. Mais une dissolution, même avec promesse d'une prompte convocation après la guerre, aurait mis le comble à cette incertitude et à la défiance. Deák était pour la prorogation; il craignait, si l'Autriche était vaincue, soit qu'une insurrection balayât le Parlement, soit que celui-ci exigeât des concessions exagérées, et qui, par suite, ne pourraient pas être durables. Majláth lui offrit de la part de l'empereur de laisser siéger le Parlement, s'il garantissait que rien ne s'y ferait qui pût compromettre et affaiblir l'Autriche vis-à-vis de l'étranger. Deák refusa de prendre aucun engagement : si, comme cela était sûr, on levait des soldats illégalement, il ne pourrait pas se taire. Tisza voulait que les Quinze ajournassent à des temps plus calmes la suite de leurs discussions; Deák, au contraire, en pressa la marche. Il lui semblait nécessaire que le Parlement eût formulé, ne fût-ce que dans le rapport d'une sous-commission, un programme avant la guerre. Si une victoire de l'Autriche rendait l'influence au parti militaire, du moins il ne pourrait pas prétendre que la Hongrie n'avait pas sérieusement voulu d'entente, et invoquer ces six mois de session stérile. Si l'Autriche était vaincue, il n'était plus possible de publier, après la défaite, un programme qui contînt des concessions sans s'exposer à des accusations de lâcheté et de trahison, sans soulever le pays. C'est à la veille de la bataille décisive que ce programme pouvait au plus tard être publié ; le mérite de Deák fut de l'avoir senti.

Le Parlement fut prorogé le 26 juin. Les hommes du gouvernement ne savaient pas au juste ce qu'ils voulaient faire, ils marchaient au gré des événements militaires. La prorogation était l'écho de la première victoire autrichienne, à Custozza. Quand on voit cette rapidité à profiter ainsi de la victoire, on peut douter que,

Digitized by Google

si la fortune de la guerre avait favorisé jusqu'au bout l'Autriche, l'entente avec la Hongrie eût couronné son triomphe. — Sadowa suivit d'une semaine la prorogation, et assura à la Hongrie le succès du Compromis.

II

La guerre de 1866 procède directement de la guerre de la Succession d'Autriche. Celle-ci avait substitué à la suprématie de l'Autriche en Allemagne le dualisme allemand, l'hégémonie partagée entre l'Autriche et la Prusse, leur rivalité. La guerre de 1866 vide leur querelle au profit de la Prusse. Elle assure définitivement aux Hohenzollern leurs deux conquêtes de 1740, que les Habsbourg, depuis, n'avaient jamais cessé de vouloir leur reprendre : la Silésie et le rang de grande puissance européenne.

Depuis l'ébranlement de 1848, les relations des deux États étaient restées incertaines. Leur tendance conservatrice commune les attirait l'un vers l'autre, mais la Prusse se heurtait, dans son désir naturel d'expansion en Allemagne, à l'Autriche, et l'Autriche était pleine de dédain pour ce parvenu de la politique, et de haine, de mépris et de rancune contre la puissance protestante qui l'avait dépouillée. Tous les essais d'entente, sous Frédéric-Guillaume IV et sous son frère Guillaume Ier, échouèrent devant cette situation. Ils eurent encore bien moins de chances de succès lorsque Bismarck eut été appelé au ministère. Non point que sa politique vis-à-vis de l'Autriche ait pris dès l'origine un caractère provocant et agressif. Il tenait la guerre pour inévitable, mais il ne voulait pas la précipiter. Il semble bien que, de longue date, il avait tracé les étapes d'une politique qui, chassant l'Autriche de l'Allemagne, mais ménageant dans la défaite son amour-propre et ses intérêts essentiels, la ramènerait dans l'alliance allemande, réalisant ainsi dans une formule nouvelle l'idée de la politique de Gagern, et faisant d'un confédéré gênant et dangereux un allié utile. Lorsqu'il se donne l'air, dans ses *Souvenirs*, d'avoir pendant un certain temps souhaité et cru possible en Allemagne une hégémonie à deux, austro-prussienne, un dualisme d'union au lieu du dualisme de rivalité, il fait tort à son esprit, qu'on est habitué à voir plus réaliste ; il cède à l'illusion de la vieillesse. Il n'a jamais voulu sérieusement rien de semblable [1]; il a toujours prétendu, pour sa patrie, à l'hé-

1. Bismarck, *Gedanken u. Erinnerungen*, I, ch. XVII (très intéressant tout entier pour les rapports de la Prusse et de l'Autriche). Voir sur le point particu-

Digitized by Google

gémonie exclusive. A en croire ses apologistes et lui-même, sa politique envers l'Autriche aurait toujours été sans arrière-pensée, sincère, amicale, pacifique, et ce serait l'Autriche qui, par soupçon, mauvaise foi, jalousie, aurait précipité l'éclat final. En réalité, il se donna les airs d'un ami à peine intéressé, et, avec une magistrale habileté, réussit à amener l'Autriche au piège où il voulait la prendre pour l'achever par la guerre. Ce fut la question des duchés qui lui servit d'appât. L'Autriche, mal dirigée, sans vue nette de ses intérêts, sollicitée sans cesse par des ambitions et des antipathies contraires, y mordit, malgré ses défiances. La convention de Gastein, œuvre personnelle d'Esterházy et d'un de ses hommes de confiance, le comte Blome, tenait en réserve toutes les surprises dont Bismarck fit sortir à la fin la guerre qu'il désirait.

Deux tendances se combattaient à Vienne : celle des militaires et celle des diplomates. Schmerling avait été avec la première, qui était franchement antiprussienne ; sa chute fortifia la seconde. Esterházy était pour un rapprochement avec la Prusse, par tradition conservatrice, par hostilité contre Schmerling et sa politique révolutionnaire, par sympathie pour le ministre qui, à Berlin, menait si cavalièrement ses députés. Mensdorff, d'ailleurs pacifique de nature, obéissait à son influence. Les sous-ordres, Biegeleben et autres, conspiraient contre la politique des chefs, mais d'abord sans succès. C'est ainsi que fut conclue la convention de Gastein. Lorsqu'en apparurent les traquenards, lorsque l'Autriche, chaque jour plus menacée, dut commencer à mobiliser, lorsque surtout se montrèrent les premiers signes d'une alliance entre la Prusse et l'Italie, l'événement de tous le plus propre à exciter sa susceptibilité et à provoquer ses craintes, les rôles furent renversés : les militaires, décidés à la guerre, voulaient au moins le temps d'achever leurs préparatifs ; mais les diplomates poussèrent à la rupture rapide, sans se demander même si la préparation militaire était complète, et si la monarchie ne courait pas à l'abîme.

Les difficultés intérieures étaient pour beaucoup dans cette précipitation. Lorsqu'en mai 1866, à la onzième heure, un médiateur volontaire, le baron de Gablenz, sujet prussien, mais frère d'un

lier du projet de dualisme allemand, et en général sur toute la politique de Bismarck dans cette période, Marcks, *Fürst Bismarcks Gedanken u. Erinnerungen*, 81-8. Dans ces études critiques, comme dans son *Kaiser Wilhelm I.*, Marcks remet au point l'hagiographie de Sybel.

Digitized by Google

général autrichien, entreprit une dernière tentative de rapprochement, l'empereur trouva la proposition acceptable, mais trop tardive [1]. Elle l'était surtout parce que des semaines et des mois d'armements avaient achevé le Trésor de l'Autriche; parce que, après tant et de si coûteux préparatifs, il fallait, pensait-on en haut lieu, qu'elle fît la guerre, sous peine de perdre tout crédit en Europe, dans tous les sens du mot, d'être ruinée dans son autorité et surtout dans ses finances [2]. Aux difficultés constitutionnelles aussi, la guerre était un dérivatif : on devait l'espérer heureuse, et elle rendrait au gouvernement un prestige dont il avait grand besoin pour venir à bout de sa tâche. Belcredi parla à Gablenz de l'utilité de cette diversion à l'extérieur ; et Larisch, le ministre des finances, le cynique du cabinet, lui déclara « qu'il lui fallait pour l'Autriche, sous trois mois, ou une indemnité de guerre prussienne de 500 millions, ou un prétexte honorable — que la guerre lui fournirait — pour faire banqueroute [3] ».

Il eût dépendu de l'Autriche, sinon de s'assurer à coup sûr la victoire, du moins d'en mettre de son côté les plus grandes chances. L'intervention active de l'Italie était, de l'aveu de Moltke, une des conditions indispensables du succès des armes prussiennes [4]. L'Italie ne convoitait vraiment, des possessions autrichiennes, que la Vénétie. Non seulement l'opinion en Autriche, mais l'armée et la cour étaient à peu près unanimes à reconnaître que, victorieuse ou vaincue, la monarchie ne conserverait pas le dernier débris du royaume italien que lui avaient donné les traités de 1815. Un point d'honneur militaire avait seul empêché de prêter l'oreille aux diverses ouvertures faites en 1865 et 1866, en vue d'un rachat de la Vénétie par l'Italie. Mais il y avait entre l'Italie et l'Autriche une autre question plus grave : la question de Rome. En abandonnant la Vénétie, qu'elle tenait déjà pour sacrifiée, en acceptant sincèrement, sans arrière-pensée, l'unité italienne avec

1. Sybel, *Begründung*, IV, 384.

2. Sybel, *Begründung*, IV, 379, montre que tous les agents diplomatiques autrichiens répandaient cette idée.

3. Sybel, *Begründung*, IV, 390. — Jusqu'à la fin, l'intrigue et les rivalités d'antichambre eurent leur part dans la conduite de la politique autrichienne. Au dernier moment, Mensdorff avait réussi, croyait-il, à convaincre l'empereur, en lui représentant que la monarchie n'était pas prête, et que, tout au moins, il fallait ne pas entamer la guerre de deux côtés à la fois, et désarmer l'Italie en lui cédant la Vénétie ; mais une nouvelle audience de Biegeleben chez le souverain détruisit tout l'effet du travail du ministre, et précipita la décision de la guerre. — Rogge, II, 336, d'après des révélations fondées sur des notes de Mensdorff.

4. Sybel, *Begründung*, IV, 282.

Digitized by Google

ses conséquences, l'Autriche pouvait s'assurer la disposition de toutes ses forces contre la Prusse. L'enjeu de la partie en valait la peine. Elle préféra continuer à être le défenseur des « principes », et y sacrifier ses intérêts. Dans son traité avec Napoléon (12 juin 1866), elle ne stipula rien pour elle-même, mais tout en faveur du maintien et de la restauration entière, si possible, des États de l'Église. La politique autrichienne, même dans une crise si grave, ne pouvait pas s'affranchir de ses illusions : la monarchie restait le Don Quichotte de la légitimité.

Jusque dans ses mesures militaires, elle était gênée par les fautes de sa politique intérieure. Elle avait deux généraux pour ses deux armées : l'archiduc Albert, le meilleur, et Benedek, le plus populaire. L'archiduc avait compté sur le commandement en Bohême, et s'y était préparé. Benedek, qui avait fait en Italie la plus grande partie de sa carrière, qui commandait en chef à Vérone depuis octobre 1860, « connaissait chaque arbre » en Italie, comme il le disait lui-même ; « en Bohême, il n'était qu'un étranger [1] ». Ce fut l'archiduc cependant qui prit le commandement en Italie, et Benedek en Bohême. Il avait longtemps résisté. Les instances de l'archiduc et l'intervention personnelle de l'empereur le décidèrent. Ce choix n'était dicté que par des raisons politiques. Esterházy craignait que les soldats hongrois de l'armée du Nord ne manquassent d'élan pour la défense de la cause autrichienne : il comptait pour les enlever sur Benedek, général hongrois, qui avait fait ses preuves à Solférino. Il croyait aussi — bien à tort, comme on le vit par la suite — la situation de la dynastie trop ébranlée ou trop fragile pour exposer un prince de la famille impériale, déjà impopulaire par son passé, à une défaite qui rejaillirait sur toute sa maison. L'empereur dit à Benedek que s'il persistait à refuser le poste où l'appelait la voix publique, et si un autre général y était vaincu, on le tiendrait lui-même pour responsable du mauvais choix, et il ne lui resterait plus qu'à abdiquer. Benedek, ainsi pressé, se déclara prêt à faire « le sacrifice de son honneur de citoyen et de soldat ». « Si je suis vaincu, » lui avait dit l'archiduc, « c'est la dynastie qui en souffrira ; si c'est vous qui succombez, vous serez la seule victime [2] ».

1. Friedjung, *Benedek*, 360.

2. D'après une note de Mme de Benedek, Friedjung, *Kampf*, I, 522. — L'archiduc, qui hérita des fruits du travail de Benedek en Italie, rendit d'ailleurs, après Sadowa, publiquement et officiellement un plein hommage aux mérites de son prédécesseur, « qui aurait sûrement cueilli, lui aussi, les lauriers de Custozza ». Rapport de l'archiduc Albert, cité dans Friedjung, *Benedek*, 409. — Pour tout ce

Digitized by Google

Victorieuse en Italie, où elle ne défendait que l'honneur, ou le point d'honneur, l'Autriche succomba en Bohême, où elle luttait pour ceux de ses intérêts qu'elle avait considérés jusque-là comme les plus vitaux. Sa défaite était le résultat d'une longue série de fautes accumulées, de trois siècles et demi d'erreurs, de paresse et d'aveuglement. Les vices de l'administration militaire, la nullité et la désobéissance des généraux aristocrates, la mollesse volontaire des soldats hongrois la causèrent bien plus encore que l'insuffisance du commandant en chef qui, lui du moins, avait eu le mérite de connaître la limite de ses forces et de n'accepter qu'à son corps défendant une charge trop lourde pour lui. Ce fut toute la vieille Autriche qui resta sur le champ de bataille de Sadowa. L'aristocratie, dont l'incapacité avait causé sa ruine, se vengea sur Benedek, le parvenu. On commença son procès, que l'empereur abolit, par grâce ; puis, tandis que des billets impériaux réhabilitaient les généraux aristocrates qui avaient commis les plus lourdes fautes, un article presque officiel écrasa Benedek sous « la perte de la confiance de son impérial maître, l'anéantissement de sa réputation militaire devant les contemporains et la postérité, la vue de l'insondable malheur qui a atteint sous son commandement l'armée et, par la défaite de l'armée, la monarchie entière [1] ». On partageait sans doute à Vienne l'opinion d'Esterházy sur le danger que courait la dynastie, et pour le détourner on jeta lâchement Benedek en pâture à l'opinion irritée. — Il fallait bien que la vieille Autriche finît comme elle avait toujours vécu.

La paix n'exigea de l'Autriche, sauf une indemnité de guerre relativement modérée, que des sacrifices moraux. L'abandon de la

paragraphe, voir, dans cette admirable biographie, le chapitre XIII : *Der Krieg von 1866*. Le ministre bavarois von der Pfordten avait dit à un officier de l'entourage de François-Joseph que Benedek à la tête de l'armée valait 40.000 hommes ; *l. c.*.354.

1. Art de la *Wiener Zeitung*, 8 déc. 1866, dans Friedjung, *Kampf*, II, 546-9. L'archiduc Albert s'était prêté à aller demander à Benedek sa parole de ne jamais rien dire ni publier sur son rôle en 1866 ; couverts par cette promesse, justement confiants dans l'irréprochable loyauté du général, les nouveaux chefs de l'armée et les ministres lui lancèrent cette flèche du Parthe. — V. Friedjung, *Kampf*, II, 497-508 ; *Benedek*, 395-432. — La conduite de l'empereur et de l'archiduc envers Benedek par la suite montre bien qu'il n'était pas jugé si coupable, et qu'on l'avait sacrifié à une prétendue raison d'État. L'archiduc l'accabla de témoignages d'estime et de sympathie, et l'empereur, par une attention délicate, voulut que son fils, passant à Graz en 1873, rendît visite à Benedek, que d'ailleurs il ne rencontra pas. Quoique Benedek eût pardonné à tous, comme il le disait, il ne put jamais oublier la déloyauté commise à son égard par l'article de décembre 1866, et il voulut être enterré sans uniforme et sans honneurs militaires.

Digitized by Google

Vénétie, décidé avant la lutte, ne la touchait plus. La perte de sa situation séculaire en Allemagne avait une autre gravité. C'est par là que la vieille Autriche est vraiment morte à Sadowa. L'hégémonie de l'Allemagne — qu'elle n'exerçait pas, qu'elle ne pouvait pas, par sa nature même, puissance aux trois quarts non allemande, exercer dans un sens national — était le vestige de l'ancienne idée impériale, qui avait si fortement influé sur sa politique, le dernier reste de sa grandeur universelle ; c'est par elle que sa politique gardait quelque chose d'imprécis, de vague, de supraterritorial. Il lui fallait rompre ce dernier lien pour devenir tout à fait elle-même, ne plus songer qu'à elle, ne plus s'inspirer que de ses intérêts. Bismarck, pour éviter l'offre imminente de la médiation française, lui fit proposer une paix qui lui aurait laissé l'hégémonie sur l'Allemagne du Sud, lui aurait permis de rester ainsi une puissance allemande ; et les Allemands d'Autriche jugent le ministère des trois comtes impardonnable d'avoir, par obstination féodale, rancune contre la Prusse et défiance de Bismarck, laissé échapper une offre aussi inespérée. En réalité, c'était un piège ou la source de nouveaux conflits. La question allemande n'était pas résolue par un partage suivant la ligne du Main. Elle ne comportait que deux solutions, les deux de 1848 : ou une Grande Allemagne avec et sous l'Autriche, ou une Petite Allemagne avec et sous la Prusse ; mais, en tout cas, une Allemagne. La première était devenue impossible par Sadowa ; il ne restait que la seconde ; car la proposition de Bismarck eût coupé l'Allemagne en deux. Entre ces deux groupes allemands, celui de la Prusse et celui de l'Autriche, aurait pu, il est vrai, se constituer une alliance étroite : c'est l'idée que Bismarck veut avoir eue à ce moment. Mais l'éventualité d'une rivalité nouvelle est bien plus probable. D'ailleurs, l'Autriche se retrouvant dans une position fausse, moitié allemande et moitié autrichienne, la monarchie ne serait pas arrivée à se consolider à l'intérieur ; la solution du conflit hongrois aurait été reculée bien loin, si la dynastie avait triomphé même dans sa défaite et par la générosité du vainqueur ; tous les avantages qu'elle retira de la netteté de sa nouvelle situation auraient été perdus.

Par les traités de Prague [1] et de Vienne [2], l'Autriche cessa d'être une puissance allemande, et en même temps d'être une puissance italienne. Elle perdit ainsi les deux pôles de la politi-

1. 23 août 1866, avec la Prusse.
2. 3 octobre 1866, avec l'Italie.

Digitized by Google

que extérieure qu'elle avait suivie jusque-là; toute sa situation européenne s'en trouva changée. Du coup, les conditions de sa politique intérieure se transformaient également, l'équilibre des forces qui la déterminent était modifié. Si les Allemands, jusque-là, avaient eu entre tous les peuples autrichiens une situation privilégiée, ils la devaient surtout au rôle d'intermédiaires qu'ils jouaient entre l'Empire, comme on appelait l'Allemagne, et la monarchie; et la prédominance politique des provinces allemandes-slaves sur les pays hongrois s'expliquait par là. Désormais, le rapport entre les deux parties de la monarchie était complètement renversé : pour la dynastie, dans sa diplomatie intérieure, les pays orientaux, les pays de la couronne de Hongrie, passaient au premier plan. C'est par eux, en effet, qu'elle touchait à l'Orient, à la Turquie en décadence; certaines provinces turques figuraient historiquement dans le titre des rois de Hongrie. C'est à travers la Hongrie que les Habsbourg pouvaient espérer, par des conquêtes territoriales et le relèvement de leur prestige, retrouver en Orient ce qu'ils avaient perdu en Allemagne. Si la renonciation à l'Allemagne n'a été définitive qu'après 1870, si, pendant quatre ans, on a gardé à Vienne des illusions de revanche, du moins les premières lignes de la nouvelle politique orientale, celle qui a conduit à l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine et qui vise encore des buts plus lointains, commencent à apparaître dès 1866. Elle suivait les indications mêmes de la nature et de l'histoire ; elle engageait la monarchie dans les voies où l'attirait la nécessité géographique[1], elle la ramenait à la tradition du prince Eugène. Les premiers essais de cette politique avaient entraîné, au temps de la paix de Szatmár et de la Pragmatique-Sanction, un rapprochement avec la Hongrie; il ne devenait pas moins nécessaire au moment où on la reprenait. Non seulement, après Sadowa, l'Autriche n'avait plus la force matérielle ni morale de contraindre la Hongrie, mais, l'eût-elle eue, tout la portait à préférer l'entente à la contrainte. Il y a sans doute quelque chose de paradoxal dans ce spectacle du dualisme, combattu et rejeté à Vienne tant qu'il eût pu se justifier par l'existence d'un lien entre les provinces allemandes-slaves et l'Allemagne, accepté et reconnu du jour où, l'Autriche délivrée de ces liens et se resserrant sur elle-même, rien ne paraissait plus s'opposer à ce qu'elle devînt un État semblable à tous les autres : plus d'un

1. Ratzel, *Polit. Geogr.*, 91.

Digitized by Google

centraliste sentit vivement cette contradiction [1]. Mais la dynastie restait fidèle à elle-même, à sa politique constante, uniquement inspirée par des considérations dynastiques et extérieures : c'est par logique qu'elle effectuait la plus complète volte-face. Elle demandait à la Hongrie de lui rendre désormais les services que lui avaient rendus jusque-là ses pays occidentaux, et elle la traita en conséquence. Telle est l'idée politique lointaine du Compromis. Elle n'en a pas dicté la conclusion, qui, au contraire, eut lieu en 1867 sous l'empire de tout autres pensées, de combinaisons à bien plus courte vue ; mais elle le domine, et elle en a dirigé et inspiré tout le développement.

L'attitude de la Hongrie pendant la guerre avait rendu une fois de plus témoignage de l'immense influence de Deák sur la nation. Malgré la tentation de l'occasion et les menées prussiennes, nulle part un soulèvement ne s'était produit. Mais le courant révolutionnaire, contenu jusqu'à Sadowa, devint plus fort à mesure que le temps passait sur la défaite sans qu'aucun signe de changement apparût. Encore un échec des Autrichiens, disait Somssich, et le soulèvement est certain. Deák était découragé de voir l'inaction du gouvernement hongrois : il craignait que la nation ne se laissât entraîner par les révolutionnaires, et qu'alors, par une paix précipitée avec la Prusse, l'Autriche ne retrouvât trois cent mille hommes pour l'écraser. Il sentait sa tâche trop lourde pour lui : la question hongroise touchait désormais à la politique européenne, qu'il ne connaissait pas. A Vienne, on était dans un grand embarras. Si l'armistice ou la paix n'étaient pas rapidement conclus, la Hongrie devenait le théâtre de la guerre. Pourrait-on lutter avec confiance, avec sécurité, sur une terre si profondément agitée ? Pour sonder le terrain, l'impératrice se rendit à Pest : la chaleur de la réception dépassa toutes les prévisions. « Je tiendrais pour une lâcheté », avait dit Deák, « de nous écarter de l'impératrice maintenant qu'elle est dans le malheur, après lui avoir rendu hommage lorsque les affaires de la dynastie allaient bien [2]. » Elle revint quelques jours après, avec ses enfants, fuyant

1. Lichtenfels dit à l'empereur, la veille de la signature du Compromis, qu'avant la guerre il aurait compris ces concessions à la Hongrie, pour s'assurer son appui sincère contre la Prusse ; mais qu'après, et quand l'Autriche, chassée de l'Allemagne et de l'Italie, n'avait plus à prendre conseil que de ses besoins politiques intérieurs, il ne comprenait plus. Friedjung, *Der ö.-u. Ausgleich*, dans *Deutsche Worte*, 1899, I.

2. Kónyi, *Deák*, III, 578.

Digitized by Google

Vienne devant l'approche des Prussiens : l'enthousiasme populaire fut encore plus grand. La dynastie n'était donc pas menacée. Mais la nation ne voulait pas sacrifier la légalité au loyalisme. Il fallut renoncer, dans la certitude de conflits, à une levée de soldats en Hongrie. Un manifeste impérial fit appel au dévouement éprouvé des Hongrois ; tout le monde attribua à Deák la réponse du *Napló* : certes, la Hongrie pourrait faire beaucoup, mais elle a les mains liées, et seule la restauration de la Constitution peut les délier,

De tous côtés, on sentait que cette situation ne pouvait durer, que la décision allait être bientôt prise. Des projets de ministère de coalition libéral-conservateur étaient dans l'air : le groupe des deákistes qui trouvaient Deák trop rigoureux et trop formaliste, Lónyay par exemple, y adhérait. Mais un semblable partage, déjà difficile avant Sadowa, était impossible après la défaite [1]. Ce fut une décision personnelle de l'empereur qui dénoua la situation. Il fit secrètement appeler Deák à Vienne : toutes les précautions étaient prises pour dépister la curiosité publique. Cette entrevue marque le moment décisif du Compromis. On n'en connaît que le peu que Deák raconta. A la question de l'empereur : « Que demande la Hongrie ? » il fit cette réponse aussi généreuse que politique, et dont le souverain fut profondément touché : « Rien de plus après Sadowa qu'avant. » En réalité, avant Sadowa, l'élaborat [2] des Quinze était un programme maximum, dont la Hongrie eût dû rabattre si l'Autriche avait triomphé ; après Sadowa, c'était un programme minimum, qu'elle présentait à prendre ou à laisser. Deák conseilla encore à l'empereur d'attendre que la paix eût été conclue, et la situation extérieure ainsi assurée, avant de procéder à un changement de régime. Il déclina absolument l'offre du pouvoir, et promit d'appuyer de toute son autorité Andrássy, qu'il désigna au choix de l'empereur, et qu'il avait nommé lui-même l'homme providentiel de la Hongrie. Andrássy, appelé aussitôt à Vienne, conseilla au contraire à l'empereur de restaurer immédiatement la Constitution, pour donner au pays un gage de ses

1. Sennyey, au nom de l'empereur, demanda officieusement à Andrássy, le 9 juillet, son avis sur la situation, et son programme : « Faites place à des hommes qui aient la confiance de la nation, à Deák. — Nous n'en sommes pas encore là », lui répondit Sennyey avec irritation (Konyi, *Deák*, III, 579). — Il convient de noter que, suivant une autre version, Sennyey aurait répondu que les conservateurs étaient prêts à se retirer, mais seulement après avoir, en assurant un terrain solide au Compromis, rempli la mission dont les avait chargés l'empereur. *Ib.*, III, 581.

2. Terme technique.

Digitized by Google

dispositions nouvelles; il développa son programme : acceptation franche et sans réserve du dualisme, relèvement de la monarchie par l'alliance de ses deux nationalités dirigeantes, les Allemands et les Magyars [1]. Cependant, après ces démarches décisives, les choses traînèrent de nouveau près d'un mois; la Hongrie restait dans une énervante attente, Andrássy n'avait qu'à demi confiance, Tisza attaquait vivement le projet des Quinze.

Vers la fin d'août, Andrássy fut appelé à Vienne, pour y discuter l'organisation du nouveau régime; il s'y fit accompagner de Lónyay. On les mit en présence de Majláth et de Sennyey pour le gouvernement hongrois, de Belcredi et de Hübner pour le gouvernement autrichien. Sennyey, tout en soutenant avec énergie l'intérêt de la monarchie, se faisait dans toutes les questions de principe le défenseur du droit public hongrois; Majláth au contraire suscitait des difficultés, et se rapprochait beaucoup de Belcredi. Celui-ci ne voulait ni du parlementarisme, ni de l'indépendance de la Hongrie, ni du constitutionnalisme en Cisleithanie. Dans le projet des Quinze, les Autrichiens prenaient surtout ombrage des dispositions qui réservaient au Parlement hongrois la décision sur l'organisation militaire et sur les emprunts; c'était, disaient-ils, abolir en fait l'unité de l'armée et paralyser les mouvements de la monarchie. Ils demandaient des garanties sur ces points et aussi sur la durée de l'union économique et commerciale. Sennyey indiqua à Lónyay qu'à côté de la question de l'armée, la plus grave et la plus difficile était celle de savoir quel système on suivrait en Cisleithanie. Deák avait posé comme condition d'un accord le constitutionnalisme dans les deux moitiés de la monarchie, et Andrássy avait interprété cette formule dans le sens du dualisme allemand-magyar; mais Belcredi et Hübner ne l'entendaient pas ainsi. A la fin de la première conférence, Hübner demanda : « N'est-ce pas, vous vous inquiétez assez peu de savoir comment les choses seront organisées dans l'autre moitié de la monarchie, pourvu que ce soit sur une base constitutionnelle? » Lónyay : Il faut seulement une organisation telle que les Délégations puissent vraiment se réunir. « Alors », dit Belcredi, « il importe peu que les Délégations soient élues par les Diètes des divers pays, ou par un Parlement central. — Non », répondit Andrássy, « cela nous importe au contraire, et la question est grave. » Belcredi protesta avec énergie : si les Hongrois revendiquent leur droit historique, il faut qu'ils respectent celui

1. Kónyi, *Deák*, IV, 5-8.

Digitized by Google

des autres ; le système qu'ils proposent ne plaît qu'aux Allemands, parce qu'il créera une telle confusion qu'un retour au centralisme leur paraît certain. Lónyay, ne considérant que l'intérêt hongrois, voulait ne pas prendre position entre les partis en Autriche ; mais Andrássy tenait à un régime allemand, pourvu qu'il ne fût ni trop démocratique, ni trop bureaucratique. Belcredi et lui se heurtèrent vivement. Belcredi réclamait à tout prix que le Parlement hongrois renonçât à son droit de voter le contingent, fallût-il, pour l'y contraindre, le dissoudre sans fin. Les Hongrois s'aperçurent que de fortes influences agissaient contre eux. Deák, leur dit l'empereur, est un homme d'honneur, et plein de bonnes intentions ; mais il ne se place qu'au point de vue juridique, et il ne sait pas apprécier la position de la monarchie. Il voulait encore réfléchir, ferait connaître plus tard sa décision. L'impression sous laquelle Andrássy et Lónyay quittèrent Vienne n'était pas celle du succès [1].

La situation était donc plus tendue que jamais. Le Parlement hongrois était résolu, s'il ne trouvait pas en face de lui. à sa réunion, un ministère selon les lois de 1848, à s'ajourner de lui-même, jusqu'à ce que ce ministère eût été nommé. A Vienne, on n'était nullement disposé à céder. Belcredi et Majláth s'opposaient à la restauration de la Constitution hongroise, tant que la question des affaires communes ne serait pas résolue dans leur sens ; Esterházy sûrement les secondait. A la cour, des tendances hostiles à la Hongrie reprenaient le dessus. On préparait en imagination, pour le printemps de 1867, la campagne de revanche, on espérait le triomphe, ce n'était pas le moment de faire des concessions trop fortes. Il n'y avait pas pour l'instant, la paix conclue, de complications extérieures à craindre ; pour rendre le Parlement plus souple, il fallait faire pression sur lui par les Diètes cisleithanes. Le découragement et la colère commençaient à s'emparer du parti de Deák ; on y agitait l'idée de l'abstention parlementaire ; puisque les concessions du parti sont si peu appréciées et si mal payées. puisqu'en face du Parlement actuel. où les anciens résolutionnistes eux-mêmes prennent part aux discussions sur les affaires communes, le gouvernement conserve la même attitude purement négative qu'en 1861, le parti n'a plus qu'une ressource, qu'un devoir envers lui-même et la nation : se retirer, placer le gouvernement en face de la seule gauche, et lui laisser voir ce qu'il gagnera

1. Kónyi, *Deák*, IV, 17-55, d'après le journal de Lónyay.

Digitized by Google

au change. La menace porta à Vienne. Elle porta d'autant plus qu'entre temps s'était accompli un changement capital dans le ministère : Beust avait succédé à Esterházy [1].

Parallèlement à la crise hongroise s'était déroulée une crise cisleithane. Les Slaves, atteints dans leur patriotisme autrichien par la défaite de la monarchie, n'en considéraient pas cependant les résultats avec déplaisir. C'était la fin de l'hégémonie autrichienne en Allemagne, et par suite, pensaient-ils, la fin de l'hégémonie allemande en Autriche, la fin du centralisme, l'avènement de la vraie politique autrichienne, autonomiste ou fédéraliste, qu'ils appelaient depuis si longtemps de leurs vœux. Dès le mois d'août 1866. Rieger était à Vienne. Il s'y rencontrait avec Strossmayer et avec Goluchowski, et se mettait d'accord, avec le premier surtout, sur les bases de leur nouvelle politique. Plus d'illusion impériale, plus de regards constamment tournés vers le dehors ; chercher sa force en elle-même, dans la satisfaction de toutes ses nationalités, dans une juste égalité, par une organisation fédérative, telle est désormais la tâche de l'Autriche. Goluchowski se chargea de faire parvenir à l'empereur le programme rédigé par Rieger ; il l'approuvait, mais il n'espérait guère le succès. D'ailleurs, même à ce moment, les Slaves étaient divisés, et leur action commune s'en trouvait entravée. Les Tchèques et une partie des Polonais exprimaient le désir formel de voir confier à Goluchowski l'exécution de leur programme ; mais l'autre partie des Polonais, plaçant l'intérêt national plus haut que la politique autonomiste, jugeait Goluchowski indispensable en Galicie, et en avait déjà informé Belcredi ; aussi le ministre répondit-il ironiquement aux Tchèques qu'il aurait une certaine difficulté à faire entendre en haut lieu des vœux sur lesquels leurs auteurs mêmes n'étaient pas entièrement d'accord. L'intervention de la noblesse de Bohême eût pu, à ce moment, être décisive en faveur des autonomistes. Rieger essaya en vain de l'attirer à Vienne. « Je n'ai de colère », écrivait-il, « que contre notre aristocratie, dont les matadors, en dépit d'appels réitérés, ne viennent pas, et cela juste au moment où ils pourraient nous être le plus utiles [2] ». L'attitude de Clam et de ses pareils ne s'explique guère que par la bouderie, la rancune qu'ils gardaient à la cour du traitement qu'ils avaient subi sous Schmerling ; et ces raisons les jugent. Sans doute, leur abstention ne causa pas seule l'échec des Tchèques ; mais elle contribua certainement à le produire, en lais-

1. Kónyi, *Deák*, IV, 55-70.
2. Jahn, *F. L. Rieger*, 252, traduit par Denis, *o. c.*, II, 499.

Digitized by Google

sant la nation sans contact avec la cour et le gouvernement, en fortifiant l'opposition qui se dessinait en Bohême contre Belcredi. Palacký et Rieger le trouvaient hésitant et maladroit; la presse et les assemblées de districts, les seuls corps élus qui siégeassent alors, l'attaquaient violemment. En vain Clam, à la fin d'août, se portait garant de ses intentions, de sa fermeté envers la Hongrie, de son désir de faire aboutir les réformes chères aux Tchèques ; en vain, il indiquait que les centralistes seuls tireraient profit d'une brouille entre les Slaves et lui. Rieger constatait que Belcredi perdait chaque jour de la confiance de la nation, et se voyait hors d'état de réagir. Pour les Tchèques, Belcredi était sacré partisan du dualisme, dont l'idée seule les exaspérait. « Nous jouerons dans le Parlement de la Cisleithanie belcrédique », proclamaient les *Národní Listy* [1], le rôle qu'ont joué les Magyars dans le Parlement de l'Autriche schmerlingienne. Nous n'y irons pas, nous n'y irons pas, et encore une fois nous n'y irons pas, aussi longtemps qu'il ne reconnaîtra pas nos droits particuliers, droit d'État et droit historique ». On accusait même Belcredi d'être de connivence avec les Allemands. Lorsqu'il accompagna l'empereur à Prague, en octobre 1866, c'est à peine si l'on prit acte de sa présence ; son antichambre resta vide, on le traitait déjà presque en ministre tombé. Mieux informée et plus froide, l'opinion publique se fût gardée d'affaiblir ainsi la position d'un ministre dont l'appui devait lui être d'autant plus précieux qu'en Beust la cause des Allemands trouvait un conseil, un défenseur habile et énergique [2].

C'est pour les Allemands que le coup de Sadowa avait été le plus dur. Il les atteignait dans leur patriotisme autrichien, dans leur sentiment et dans leur intérêt nationaux. *Finis Austriae !* [3] écrit A. Grün à un ami, et Grillparzer se demande : « Je suis né allemand, le suis-je encore [4] ? » La dépression, le pessimisme sont partout. Ce qui les cause, c'est surtout la certitude que cette nouvelle leçon sera aussi inutile que tant d'autres, que des hommes à qui 1848 et 1859 n'ont rien appris ne comprendront pas non plus 1866, qu'on continuera l'ancien système de gouvernement, « bureau, sabre et chaire ». Malgré cette « terrible Némésis pour le mépris de l'intelligence et de la puissance de l'esprit », on ne cessera pas de

1. Jahn, *F. L. Rieger*, 296.
2. Jahn, *F. L. Rieger*, 296-301.
3. *Briefwechsel zwischen A. Grün u. L. A. Frankl*, 201.
4. Il ajoute : « Ce que j'ai écrit en allemand, cela seul personne ne me le prendra. »

Digitized by Google

confier les armées à « des individus déjà connus comme d'infatigables perdeurs de batailles, et de chercher les brevets de généraux sur les arbres généalogiques ». Les Allemands subiront l'oppression magyare et slave jusqu'à ce que l'Allemagne vienne les délivrer [1]. Lorsque Rauscher ordonne des prières publiques pour le succès des armes autrichiennes, Grillparzer écrit : « L'aide de Dieu, il faut que je le suppose, est encore loin de nous ; car dans l'autre vie il aide les bons, mais dans celle-ci — les malins [2]. » La presse attisait le mécontentement du public : quel autre résultat pouvoir avoir une guerre allemande conduite par un ministère tchèque ? et se figure-t-on Maurice Esterházy en face du Parlement allemand, que l'Autriche voulait convoquer si elle avait été victorieuse ? L'empereur même n'était pas épargné : un jour qu'il allait à Schönbrünn, il entendit crier sur son passage : «Vive Maximilien ! » L'empereur du Mexique avait toujours passé pour le prince libéral de la famille [3], et la défaite, si dure qu'elle fût, blessait moins ce public allemand que le coup porté à son orgueil par l'abandon du système centraliste.

Personne parmi les Allemands ne mesura la portée du changement que Sadowa opérait dans leur situation. Le système de Schmerling, qui trouvait quelque apparence de justification dans la nécessité de fortifier la position de l'Autriche en Allemagne, n'avait plus de raison d'être depuis que cette position n'existait plus. La prépondérance que les Allemands devaient à des considérations de politique extérieure était perdue. C'était à eux, désormais, de la revendiquer ou plutôt de la conquérir à un autre titre, de faire reconnaître aux autres peuples autrichiens leur hégémonie pacifique, fondée sur l'avance qu'ils avaient dans la civilisation. S'ils avaient cherché alors sincèrement et dans l'intérêt commun une entente avec les Slaves, le Compromis aurait sûrement pris une autre tournure ; la couronne et la Hongrie auraient eu à compter, dans leurs arrangements, avec une Autriche unie, et toute la politique autrichienne, depuis 1867, en eût été changée. Seul, Fischhof, idéaliste comme toujours, rêva un moment ce beau rêve [4]. L'opinion allemande, au contraire, se prononçait violemment, rageusement, contre toute entente. Elle revendiquait son

1. *Briefwechsel*, 201-8.
2. Friedjung, *Kampf*, II, 343, 350.
3. Friedjung, *Kampf*, II, 344, note 4, et II, 345. L'empereur, dit M. F., n'a jamais oublié ce cri poussé dans ce moment.
4. Fischhof, *Oest. u. die Bürgschaften seines Bestandes*, 31-3.

Digitized by Google

droit écrit, elle réclamait avec instances la restauration de la Constitution, la convocation du Reichsrath. Les conseils municipaux allemands assaillaient l'empereur d'adresses ; celle de Vienne aboutit à la proclamation de l'état de siège. Quatre ans de Schmerling et un an de Belcredi avaient rendu tous les anciens conflits plus aigus, transformé en haines tenaces les rivalités et les divergences nationales ; la suspension avait réhabilité aux yeux des Allemands le système de Schmerling tout entier. S'ils étaient forcés de s'avouer, tout haut ou tout bas, que la Hongrie était perdue pour le centralisme, ils n'en voulaient que plus obstinément le maintenir en Cisleithanie. Rieger, s'autorisant de certaines sympathies d'idées apparues au Reichsrath, chercha à établir une entente entre son parti et les Allemands autonomistes; il proposait d'abord de tenir des conférences pour s'expliquer, sans prendre aucun engagement. Mais l'assemblée d'Aussee, qui réunit au commencement de septembre l'aile gauche des Allemands, repoussa cette avance sous des formes polies, en déclarant que les Allemands devaient se mettre d'accord entre eux, avant de chercher une entente avec les Slaves. Ce refus reçut son vrai sens du programme qui fut adopté à Aussee. Il était dualiste sans ambages, et se plaçait nettement sur le terrain de la Constitution de 1861. La Constitution, disait-il, existe en droit, mais toute l'histoire politique de la monarchie, depuis 1861, atteste qu'elle ne peut pas être appliquée en entier. Il faut donc en envisager la modification. Celle-ci ne peut se faire que dans le sens d'un dualisme limité par la reconnaissance d'affaires communes ; elle ne pourra avoir lieu que constitutionnellement, par le Reichsrath étroit, représentant des pays qui, ayant élu leurs députés en 1861, ont ainsi accepté la Constitution. Les droits particuliers des provinces ne peuvent être reconnus que s'ils ont gardé jusqu'ici une continuité ininterrompue, — formule qui exclut le programme des Tchèques. La revision des affaires communes opérée, il faudra procéder à la revision spéciale à la Cisleithanie, pour y établir un système vraiment parlementaire, sur la base des élections directes. Il semblait difficile d'aller après Sadowa plus loin dans la voie du centralisme. Cependant la majorité des Allemands condamnaient la concession de ce dualisme, « qui visiblement ne se distingue de l'union personnelle que par son manque de clarté ». Une assemblée de centralistes, qui se tint à Vienne en octobre, réclama le maintien intégral, au moins dans les principes, de la Constitution de 1861, en particulier en ce qui concerne l'extension des affaires communes et la manière de les traiter :

Digitized by Google

le développement du système parlementaire, c'était pour elle la seule condition du salut. Avec une belle inconscience, elle se déclarait prête, « dans ces limites », à de loyales concessions, à la Hongrie en particulier. Il fallait un Hasner pour avoir ce sérieux comique. Dualistes et centralistes entamèrent un violent duel de presse ; mais déjà il devenait visible, à certains flottements, qu'au dernier moment un grand nombre de centralistes ne se piqueraient pas d'une fidélité obstinée aux principes, lâcheraient l'ombre pour la proie, et accepteraient le dualisme au prix de l'hégémonie allemande en Cisleithanie [1].

L'Autriche et la Hongrie ignoraient également que l'avenir était déjà engagé par le choix que l'empereur avait fait d'un nouveau ministre des affaires étrangères. Dès la fin d'août 1866, François-Joseph avait désigné, pour remplacer Mensdorff et Esterházy, destinés à se retirer en même temps, l'ancien premier ministre du roi de Saxe, le baron de Beust. Mais sa nomination devait rester secrète jusqu'à ce que la paix définitive eût été conclue entre la Saxe et la Prusse. Rien n'en transpira pendant près de deux mois. Ce fut à Prague, pendant la visite par laquelle l'empereur récompensait la Bohême de sa fidélité durant la guerre, qu'elle fut publiée. Beust devait à la recommandation du roi et du prince royal de Saxe, amis particuliers de François-Joseph, une situation qui était depuis longtemps l'objet de ses ambitions. Il espérait jouer un grand rôle dans la politique européenne; ce n'est que dans la politique autrichienne qu'il a laissé une trace durable. C'est par lui que le Compromis, si longtemps cherché, s'est enfin réalisé. Sur la dernière page du chapitre où Beust, dans ses *Mémoires*, raconte son rôle dans les négociations du Compromis, Andrássy, qui devait le remplacer à Vienne après avoir été, grâce à lui, premier ministre hongrois, a inscrit cette appréciation qui, portée sur un ministre des affaires étrangères, ne manque pas d'une ironie gaie : « Autant les idées de Beust sur la politique extérieure étaient fausses, autant était exact et sûr son jugement sur la situation intérieure de la monarchie [2] ».

1. Krones, *Kaiserfeld*, 255-9.
2. Kónyi, *Deák*, IV, 72.

Digitized by Google

II

Depuis la nomination de Beust.

I. *La lutte de Beust et de Belcredi.* — II. *La restauration de la Constitution hongroise et la revision de la Constitution autrichienne.*

I

Beust avait été appelé au pouvoir pour être le ministre de la revanche. Si profonde qu'eût été la défaite de l'Autriche à Sadowa, elle ne l'acceptait pas comme décisive : la tradition allemande était trop ancienne, trop ancrée à la cour. Les préliminaires de Nikolsburg et la paix de Prague avaient réservé l'indépendance des États de l'Allemagne du Sud vis-à-vis de la Confédération du Nord, et prévu la formation entre eux d'une union plus étroite, d'une Confédération du Sud. Les traités qui d'ores et déjà les liaient à la Prusse demeuraient encore secrets. L'Autriche voyait en eux, dans leur future Confédération, le point d'appui de sa politique nouvelle : en s'unissant à eux, elle garderait sa place en Allemagne, et attendrait le jour de la revanche complète. Beust avait été pendant quinze ans, comme ministre saxon, un des plus dévoués partisans de la politique autrichienne : il était un ennemi presque personnel de Bismarck, qui avait contrecarré tous ses plans politiques et par là-même blessé sa vanité, qui était grande. C'étaient ses titres à prendre, après Sadowa, la direction des affaires extérieures de la monarchie.

Toute sa politique, de 1866 à 1870, prépare visiblement cette revanche. Il gardait des airs pacifiques, et, dans ses *Mémoires*, il proteste qu'il ne voulait que la paix ; mais on peut suivre durant ces quatre ans les combinaisons par lesquelles il espérait, avec l'aide de la France, accomplir son dessein. Les fautes de la politique française et aussi la résistance des Hongrois — que Beust, par une inconcevable erreur, n'avait pas prévue lorsqu'il donnait à la Hongrie, par le Compromis, les moyens de faire prévaloir sa volonté — en empêchèrent l'achèvement : l'alliance avec la France, l'intervention dans la guerre de 1870. Mais, tous les faits connus l'attestent, c'est seulement après les premières victoires prussiennes que Beust et son souverain considérèrent comme irrévocable le

nouvel ordre de choses établi en Allemagne par la paix de Prague. Il faut tenir compte de cette situation si l'on veut comprendre la marche qu'a suivie sous Beust l'histoire constitutionnelle de la monarchie [1].

Pour la relever à l'extérieur, il fallait avant tout la consolider à l'intérieur. Beust, comme tous les hommes d'État, savait combien la position européenne de l'Autriche était affaiblie par la question hongroise, cette plaie ouverte à son flanc depuis dix-huit ans. Mais, nouveau venu au service autrichien, n'y apportant que l'ignorance des questions intérieures, s'il voyait le mal et la nécessité de le guérir au plus vite, il ne pouvait pas indiquer le remède. D'ailleurs, on ne le lui demandait pas. L'empereur, en lui annonçant sa nomination, lui avait dit qu'il ne se séparerait pas volontiers de Belcredi, en qui il avait grande confiance. Beust s'inclina. Il ne pouvait pas encore avoir de préventions contre Belcredi, qu'il ne connaissait pas, et avait assez à faire d'affermir sa propre situation sans chercher à ébranler celle d'un autre. Ses nouveaux collègues l'accueillirent sans cordialité : votre nomination, lui dit Belcredi, fera mauvais effet, car vous êtes étranger, Allemand et protestant ; et en effet, l'aristocratie autrichienne le traita toujours en intrus. Les Slaves étaient mis en défiance par son passé allemand ; les Hongrois voyaient en lui un nouveau Schwarzenberg ou un nouveau Schmerling. Les Allemands lui auraient volontiers fait crédit sur son passé et, sous le premier coup de la défaite, auraient applaudi à une politique de revanche ; mais ils étaient désorientés de le voir accepter d'être le collègue de Belcredi. Une mauvaise réputation le précédait en Autriche : « Il est fâcheux qu'il n'ait pas la main heureuse » ; un ambassadeur concluait : « Il a enterré la Saxe, il a enterré la Confédération, il va enterrer l'Autriche [2]. »

Beust n'était pas, il s'en faut de beaucoup, l'homme d'État de grand style pour lequel il se tenait. Léger, superficiel, vaniteux surtout, d'une vanité qui paraît à chaque pas de ses *Mémoires*, et qui faisait une affaire d'État du moindre incident de cour ou de société où il était mêlé, il n'était pas de taille à dénouer une situation difficile, et à résoudre une question embrouillée. Sa légèreté

1. Il n'est possible ici que d'indiquer ces idées; les développer ne rentre pas dans le cadre de ce travail. Busch, *Die Beziehungen Frankreichs zu Oesterreich u. Italien, 1866-70* (Tübingen, 1900), donne en résumé les éléments d'appréciation nécessaires.

2. Beust, *Aus Drei Vierteljahrhunderten*, II, 26-31. *Dreissig Jahre*, I, 183.

Digitized by Google

seule et son infatuation expliquent comment, en quelques mois, ou même en quelques semaines, il osa se faire une opinion sur un problème qui, depuis des dizaines d'années, préoccupait des esprits bien supérieurs au sien et bien mieux informés, et conseiller des solutions dont lui-même assurément n'apercevait pas la portée. Ces solutions d'ailleurs n'eurent rien de personnel. Il se borna à se faire — avec très peu de modifications — l'exécuteur des volontés hongroises, et à restaurer en Cisleithanie l'ancien système centraliste, désormais limité à la Leitha. Cependant son rôle dans le Compromis fut considérable. Précisément parce qu'il songeait avant tout à l'Allemagne, il se trouva conduit à hâter la marche de l'entente avec la Hongrie. Son impatience d'être libre pour pouvoir exécuter enfin ses grands desseins, son ignorance des données et de la complexité du problème, sa légèreté, qui lui faisait parcourir d'un coup d'œil superficiel et inattentif les dispositions législatives les plus graves, tandis que sa pensée absente poursuivait des combinaisons diplomatiques, précipitèrent le Compromis et aidèrent les Hongrois à remporter un triomphe qui, sans lui, n'aurait sans doute pas été aussi complet.

Le Parlement hongrois avait repris au milieu de novembre ses séances suspendues depuis près de cinq mois. Il se trouvait placé, par l'issue de la guerre, dans des conditions toutes nouvelles. Le rescrit royal du 17 novembre proclama que la nouvelle situation internationale rendait plus nécessaire que jamais le règlement des questions intérieures pendantes, et que le projet des Quinze était un bon point de départ pour arriver à un Compromis. Mais il avait besoin de quelques modifications, en vue d'établir plus solidement l'unité de l'armée et l'accord de la politique économique et financière des deux moitiés de la monarchie. Dès que des garanties suffisantes seraient données sur ces questions, le moment serait arrivé de nommer, selon le vœu de la couronne, un ministère hongrois : ce ministère assurerait ensuite l'entente sur les affaires communes et la modification partielle des lois de 1848, conséquences nécessaires de la résolution prise par l'empereur d'établir le gouvernement « responsable » dans tous ses États. Le vœu le plus intime du souverain est de pouvoir mettre en vigueur l'organisation constitutionnelle dans son empire tout entier ; une bonne volonté réciproque est la garantie du succès et d'un heureux avenir. — La cour avait fait du chemin ; elle ne s'obstinait plus à réclamer une revision préalable des lois de 1848 ; elle était prête à nommer un ministère dès qu'elle aurait quelques garanties pour la future

Digitized by Google

revision. Mais cela ne suffisait pas à Deák. Son adresse de réponse renouvelle toutes les demandes et toutes les protestations des adresses précédentes : le Parlement ne peut rien faire tant que, par la suspension de fait de la Constitution, il n'est pas dans une situation légale. « Il est légalement impossible de reconnaître les lois tout en se refusant en fait à les appliquer. » La seule concession que fasse l'adresse est la promesse, glissée dans une phrase incidente, que le Parlement s'occupera des modifications demandées par le roi lorsque le rapport de sa commission des Soixante-sept[1] lui aura été soumis. Pour finir, elle réclame de nouveau la restauration de la Constitution.

Loin de s'éclaircir, la situation semblait de nouveau s'embrouiller. Deák s'était éloigné du centre gauche. Tisza, dont les amis avaient coqueté un peu avec les Prussiens, ne pensait pas qu'après Sadowa la Hongrie ne dût rien demander de plus qu'avant. A mesure que se marquaient les divergences qui le séparaient des deákistes, il se rapprochait de la gauche. et subissait davantage son influence. A peine le Parlement réuni, il lui proposa de s'ajourner jusqu'à la restauration totale de la Constitution. Combattue par Deák et les orateurs de son parti, cette motion, qui posait à la couronne un ultimatum, réunit 107 voix, tandis que 227 restaient fidèles à Deák. A Vienne, cependant, l'adresse avait déplu ; on en trouvait le ton inconvenant, on ne voulait pas y voir la concession à demi-masquée, on n'en sentait que la raideur qui semblait déplacée. Deák, à son tour, s'obstinait : conciliant quelques jours auparavant, il redevenait absolu, voulait que le pays maintînt son droit jusqu'au bout. Ses amis s'inquiétaient de voir recommencer le jeu infructueux des adresses et des rescrits. — Ce fut de nouveau une résolution personnelle de l'empereur qui y mit fin. En pleine discussion de l'adresse, il fit exprimer à Beust son désir de le voir aller à Pest, pour se rendre compte sur place de la situation. Majláth devait l'accompagner, d'abord pour le présenter et ensuite pour le surveiller, parce que Belcredi se défiait de lui[2]. Cette visite de Beust à Pest changea toute l'allure des négociations du Compromis.

C'était la première fois qu'un représentant du gouvernement impérial prenait ainsi la peine de venir s'informer sur place des dispositions de la Hongrie. Beust fit les choses assez vite, ne passant à Pest qu'une journée. Sennyey le réunit à dîner avec les plus

1. C'est la commission des 52, renforcée de 15 membres transylvains.
2. Beust, *Aus Drei Vierteljahrhunderten*, II, 84.

Digitized by Google

marquants des futurs ministres : dans la conversation, on ne fit qu'effleurer les questions qui soulevaient encore des difficultés, celle du recrutement, de la Dette, des arrangements économiques. Les Hongrois eurent l'impression qu'il était mieux disposé que Belcredi en faveur du Compromis, mais encore mal au courant des affaires autrichiennes. L'acte le plus important de son bref séjour fut sa visite à Deák. Il concentra ses efforts sur la question de l'unité de l'armée, du système de recrutement. Deák se montra intraitable sur les droits de son pays; aux tentatives de Beust pour l'amener à des discussions et à des concessions, il ne faisait qu'une réponse : Rendez à la Hongrie ses droits, rétablissez la Constitution, et vous aurez un résultat. Beust, en partant, exprima son regret de ne pouvoir pas rapporter à l'empereur une réponse favorable ; Deák répliqua qu'il déplorerait que les vues qu'il avait exposées ne plussent pas à l'empereur. Beust, cependant, ne se plaignait pas de l'accueil de Deák, réservé, mais moins froid qu'on ne lui avait dit ; Deák, de son côté, eut de lui l'impression d'un fin diplomate. Lónyay le trouva assez habile, mais sans génie particulier. Le plus dur fut Andrássy : léger, vain, intelligent, mais sans profondeur, aucune idée des choses ; il perdra la monarchie comme il a perdu son pays. Sur les intentions mêmes du gouvernement, l'impression de tous les Hongrois était également pessimiste : ils jugeaient à l'attitude de Beust que la cour ne voulait pas sincèrement de Compromis. La question militaire semblait insoluble ; l'empereur avait dit depuis longtemps à Andrássy que, sur ce point, il ne ferait pas de concessions. Les plus défiants pensaient que Beust était venu seulement pour chercher un prétexte plausible à refuser la restauration de la Constitution [1].

Les Hongrois voyaient les choses trop en noir. Beust n'avait pas donné à l'empereur de lumières nouvelles sur la question hongroise, mais il lui avait donné un bon conseil : puisque le souverain était, comme l'avait déclaré le rescrit, résolu à nommer un ministère hongrois, et puisque les membres mêmes en étaient désignés, il fallait, au lieu de continuer un échange de rescrits et

1. Kónyi, *Deák*, IV, 142-56. — Le journal du baron Orczy donne à ce moment une indication curieuse. Andrássy aurait reçu le 21 décembre, de Paris, une lettre anonyme venant du prince Napoléon, qu'il avait connu dans l'émigration. Le prince lui montrait la France hésitant entre une alliance avec la Prusse — « qui n'est qu'une question de prix » — et une alliance avec l'Autriche dont la condition est une consolidation intérieure qui lui permette de compter pour sa politique extérieure sur le concours de ses peuples. La France s'est abstenue jusqu'ici, attendant la consolidation de l'Autriche; mais il faut se hâter. *Ib.*, IV, 151.

Digitized by Google

d'adresses interminable et infructueux, négocier directement avec les futurs ministres. Avoir énoncé cette vérité si simple, c'est le mérite propre de Beust; peut-être fallait-il un étranger pour la trouver : ni un homme d'État autrichien, aux conceptions toujours centralistes et bureaucratiques, ni un Hongrois,pris dans les traditions du *tractatus diaetalis*, ne l'auraient sans doute pu. Mais le gouvernement, toujours divisé, hésitant, tiraillé en sens contraire, en même temps qu'il ouvrait ainsi des négociations, semblait prendre à tâche d'en assurer l'échec. Le 28 décembre parut une ordonnance qui mettait en vigueur dans la monarchie le service obligatoire. Bien qu'elle n'eût que force de loi provisoire et réservât le droit des corps législatifs, elle ne pouvait que susciter, en Hongrie surtout, d'énergiques protestations, et rabattre de beaucoup la confiance dans le succès du Compromis. Andrássy, qui avait bien recommandé à Beust d'éviter surtout cette faute, perdait tout espoir. Sennyey blâmait l'ordonnance ; mais Majláth, sans doute poussé par Belcredi, déclarait à Andrássy que toute protestation du Parlement serait la fin du Compromis, et s'étonnait de l'entendre répondre froidement : ce n'est pas de notre faute.

Andrássy, et avec lui Eötvös et Lónyay, qui l'avaient accompagné à Vienne, furent d'autant plus agréablement surpris de se trouver dès le début des négociations en face d'un nouveau projet du gouvernement, qui se rapprochait fort de l'élaborat des Quinze. Dans les principes essentiels, dualisme, parité, Délégations, ministère commun, il n'y avait aucune différence entre eux ; mais le nouveau projet s'appliquait à donner une formule plus unitaire pour la diplomatie et pour l'armée,et cherchait à étendre beaucoup la compétence des Délégations aux dépens des deux Parlements. Entière communauté des affaires étrangères, même dans leur aspect commercial, unité totale de direction et de commandement de l'armée ; adoption par les deux Parlements d'un nouveau système militaire, dont toute modification sera considérée après coup comme affaire commune ; remise aux Délégations de la législation sur le commerce international et les douanes ; règlement sur des principes identiques des questions d'impôts indirects, de marine, de postes, télégraphes, chemins de fer, monnaie, crédit ; unité du service de la Dette actuelle : — voilà les traits saillants de ce projet. Des députations fixeront à temps les quotes-parts des deux groupes d'États dans les dépenses communes ; l'empereur, au besoin, sera leur arbitre. — La discussion de ce projet entre

Digitized by Google

les ministres hongrois, leurs futurs successeurs, Beust et Belcredi, aboutit à une entente presque complète; des deux côtés, on se convainquit surtout qu'on n'avait pas d'arrière-pensée. A la fin des conférences, Beust déclara que, si les Hongrois avaient accepté la proposition qui leur était soumise, il était prêt à proposer à l'empereur de nommer un ministère; mais, comme des modifications étaient encore nécessaires, il était obligé de le consulter de nouveau. Les Hongrois, de leur côté, réservèrent l'assentiment de Deák et de leur parti. Les modifications convenues rapprochaient beaucoup le texte primitif des Quinze de celui qui, après coup, est devenu le texte définitif de la loi hongroise du Compromis.

La nouvelle de ces résultats fut bien accueillie dans le parti de Deák. Le Parlement se préparait à voter, contre la Patente militaire, une adresse de protestation énergique dont Deák avait, à la demande du centre gauche, haussé le ton. Il consentit à se montrer beaucoup plus calme dans son discours, pour ne pas tout gâter de nouveau. Puis, brusquement, une volte-face se produisit dans son esprit : il ne voulait plus faire de concessions, exigeait avant tout la nomination du ministère, se refusait à soutenir les modifications arrêtées à Vienne, consentait tout au plus à ne pas les combattre. Il avait peur de la responsabilité à prendre, se laissait influencer par le centre gauche. Andrássy, Eötvös, Lónyay étaient furieux et désolés; Majláth écrivait que, sitôt admis les résultats des conférences de Vienne, le ministère serait nommé, et Sennyey conseillait de se hâter, de saisir l'occasion favorable. Deák, pressé par tous ses amis, se rendit enfin; il exigea seulement l'abandon de quelques-unes des modifications convenues à Vienne. L'entente semblait ainsi assurée, et Beust était prêt à proposer la nomination du ministère ; mais l'empereur et ses autres conseillers voulurent encore attendre le résultat des délibérations de la commission des Soixante-sept. L'empereur, en recevant des mains d'Andrássy l'adresse contre la Patente militaire, se déclara prêt à donner satisfaction aux vœux du pays aussitôt que, par une confiance réciproque, on serait arrivé à résoudre les difficultés qui arrêtaient encore la formation du ministère hongrois. Deák, rassuré par les impressions qu'Andrássy rapporta de Vienne, consentit à ce que la commission des Soixante-sept reprît et hâtât ses travaux. L'essentiel désormais était que le projet sur les affaires communes fût adopté en Hongrie avant la réunion en Cisleithanie d'un Parlement, et, si possible, d'aucune

Digitized by Google

Diète, pour mettre l'Autriche en présence d'un fait accompli.

La commission tint ses séances du 28 janvier au 6 février. La minorité du centre gauche, sans présenter de contre-projet arrêté et formulé, opposa aux propositions de la majorité des principes nouveaux fort peu différents du système de l'union personnelle. La Hongrie, affirma-t-elle, n'a de devoirs qu'envers la dynastie, et n'a aucun lien avec ses autres États ; l'union personnelle exclut toute institution commune, et ne permet que des institutions indépendantes analogues entres elles, si l'opportunité conseille d'y recourir. Donc, pas de Délégations, qui seraient le tombeau de l'indépendance du pays. La Dette n'oblige pas légalement la Hongrie ; pour des raisons d'équité, elle en acceptera une partie, dont elle fixera elle-même le montant, et qui sera placée sous une administration indépendante. Pour assurer l'identité des principes en matière d'impôts indirects et de commerce, qui est utile, la Hongrie conclura avec l'Autriche, comme elle pourrait faire avec toute autre nation indépendante, des traités temporaires, et elle réservera son droit de relever la barrière de douanes supprimée en 1850. Tisza résumait clairement les vues de l'opposition en ces trois thèses : « En Hongrie, le Parlement hongrois et le roi légitime de Hongrie seuls peuvent adopter des lois ou des résolutions ayant force de loi. — Le pouvoir exécutif, en Hongrie, ne peut être exercé que par le roi légitime de Hongrie, selon les lois, et par le moyen d'un gouvernement national légal. — La Hongrie doit conserver le droit de modifier en tout temps les dispositions adoptées (pour le traitement des affaires où il est opportun d'admettre des principes identiques) d'accord avec son roi légitime et sans que le consentement d'aucun autre facteur soit nécessaire [1]. » — L'opposition de la minorité fut si vive et eut l'air souvent si peu sincère que Deák lui-même, malgré ses anciennes sympathies pour le centre gauche, en fut indigné. On l'accusait d'abandonner, presque de trahir les droits de la patrie ; on accumulait comme à plaisir, par des paroles imprudentes, les difficultés devant le nouveau gouvernement, qui en aurait déjà tant à combattre ; et cependant, disait-il, ceux qui formulent ces critiques et fomentent ces soupçons « se réjouiront dans leur for intérieur si nos efforts sont couronnés de succès [2] ». Mais l'opposition ne pouvait plus empêcher

1. Kónyi, *Deák*, IV, 219. Le troisième point est particulièrement intéressant à lire aujourd'hui où, au cours des dernières crises, s'est élevée une polémique politique et juridique sur la question de savoir si la Hongrie peut unilatéralement modifier les dispositions du Compromis.

2. D'après Lónyay, Kónyi, *Deák*, IV, 298.

Digitized by Google

ce succès. Le dernier obstacle que le Compromis eut à franchir n'était plus à Pest, mais à Vienne, et il disparut lorsque le conflit de Belcredi et de Beust se termina par la chute du premier.

Comme gage peut-être de sa fidélité au programme de septembre, Belcredi avait convoqué les Diètes cisleithanes pour le moment où devait se réunir le Parlement hongrois. Cette session accusa de nouveau la profondeur et l'acuité des rivalités nationales. Les Diètes allemandes retentirent de plaintes et de récriminations contre la suspension de la Constitution et contre le ministère, réclamèrent la convocation du Reichsrath constitutionnel. Elles penchaient visiblement du côté du dualisme. Tout en déclarant ne pas admirer l'œuvre des Quinze et ne pas se faire d'illusions sur l'avenir qu'elle réservait à l'Autriche — plutôt une séparation complète qu'une fusion des deux États —, Kaiserfeld reconnaissait que les deákistes ne pouvaient pas faire plus, et qu'il serait plus dangereux pour l'empereur et pour les Allemands de rejeter ces propositions que de les prendre comme base de négociations [1]. Après avoir encore, trois mois plus tôt, à Aussee, proclamé indispensable un Parlement commun pour le traitement des affaires communes, il déclarait maintenant que, vu le manque de culture des peuples autrichiens et les moyens d'action du pouvoir, pression et corruption, « le ministre qui ne ferait pas de ce Parlement tout ce qu'il voudrait ne serait qu'un misérable bousilleur ». L'hégémonie allemande, qu'il importe surtout de sauver, ne peut plus être maintenue par un Parlement central; mais elle peut l'être encore en Cisleithanie par le dualisme. Le constitutionnalisme vrai est impossible dans un Parlement central à compétence étendue : « et nul fait ne le prouve d'une façon plus décisive que celui-ci ; il aurait suffi de l'entrée des Hongrois au Reichsrath pour faire sauter la Constitution de février, et d'ailleurs n'importe quelle Constitution en Autriche ». Les garanties de la liberté politique et du gouvernement parlementaire sont désormais dans le Reichsrath étroit et dans le Parlement hongrois. Sans doute, le dualisme est une forme qui ne constitue pas un État; mais il faut compter sur la pratique pour adoucir bien des choses [2]. — Les Slaves au contraire se prononçaient vivement contre le dualisme. Non pas les Polonais, qui, uniquement attachés à leur intérêt national et provincial, se réservaient d'adopter au dernier moment l'attitude la plus avantageuse pour lui ; mais

1. Lettre à Max Falk, nov. 1866. Krones, *Kaiserfeld*, 258.
2. Discours à la Diète de Styrie, 10 déc. 1866, Krones, *Kaiserfeld*, 260-1.

Digitized by Google

les Slovènes et surtout les Tchèques. A peine la Diète de Bohême réunie, la majorité tchèque et féodale et la minorité allemande déposèrent des projets d'adresse, et une discussion passionnée s'ouvrit. La majorité se prononçait pour les idées du Diplôme d'octobre et de la Patente de septembre 1865, et, rappelant au souverain ses promesses réitérées au sujet du couronnement, y voyait la garantie que « rien ne se ferait sans le consentement des représentants du royaume qui pût modifier l'antique situation de droit public de la Bohême et ses rapports avec le trône et l'Empire ; et qu'en particulier les pays de la couronne de Bohême ne seraient pas, sans le consentement de leurs représentants légaux, incorporés dans aucune nouvelle formation politique [1], » ce qui visait clairement la Cisleithanie. La minorité, après un acte d'accusation contre le ministère et la suspension, demandait un retour rapide au constitutionnalisme en Cisleithanie, et la prompte convocation du Reichsrath légal. Il n'y a pas, affirmait-elle, en Autriche d'autres droits constitutionnels que ceux qui ont été fixés par le Diplôme d'octobre et la Patente de février ; donc il n'y a pas de question du droit d'État de la Bohême ; la majorité veut traduire en tchèque la question hongroise, et ainsi perpétuer la lutte constitutionnelle en Autriche. — Les orateurs de la majorité s'élevèrent avec violence contre le dualisme ; le royaume de Bohême ne peut pas disparaître dans la Cisleithanie, « cette conception d'un centralisme qui s'est ratatiné et qui, parce qu'il est évident que le centralisme est inapplicable dans tout l'Empire, doit s'appliquer maintenant en deux moitiés [2] » ; il a ses titres historiques à régler librement ses rapports avec la monarchie, ses droits égaux à ceux de la Hongrie ; le centralisme échouera devant l'abstention de tous les Slaves : « Nous ne connaissons pas de Cisleithanie et jamais vous ne verrez les Tchèques ni les Polonais dans ce Parlement (le Reichsrath étroit) [3] ». La Bohême, demande Rieger, n'a t-elle pas eu, depuis l'origine de la monarchie, mêmes droits que la Hongrie ? Si la Hongrie prétend que les siens sont toujours en vigueur, comment ceux de la Bohême auraient-ils disparu ? « Nous avons la bataille de la Montagne-Blanche, mais ils ont Világos. Si leurs lois de 1848 sont chez eux le droit historique, chez nous c'est aussi le droit historique que la décision impériale du 8 avril 1848, qui nous garantit expressément l'organisation en Bohême d'auto-

1. Srb, *Pol. děj.*, I, 131.
2. Srb, *Pol. děj.*, I, 131 (Zeithammer).
3. *Id.*, *ib.*

Digitized by Google

rités responsables. Je n'ergote pas ici sur les mots : que le nom ou le titre soit lieutenance ou ministère, dès qu'il y a dans le pays un gouvernement responsable devant ses représentants, la chose est la même [1]. » Les deux parties de la monarchie sont si inégales d'importance, de culture, de force contributive que le dualisme ne pourra aboutir qu'à des conflits où finalement la plus faible — la Hongrie — devra céder à la plus forte [2]. Mais il ne faut pas compter sur les Slaves pour réaliser le dualisme. « Nous tenons le Reichsrath étroit pour une machine forgée en vue d'assurer artificiellement l'oppression de l'élément slave en Autriche, et, jusqu'à la fin des siècles, nous n'entrerons jamais dans ce Reichsrath. C'est pour nous une question d'existence nationale.... Sur ce point, nous sommes et nous resterons solidaires de toutes les nations slaves de cet empire... J'ai dit en 1848, à la grande indignation de certains députés, que l'Autriche n'existerait qu'aussi longtemps que ses peuples slaves le voudraient. Je le maintiens encore aujourd'hui ; bien plus, j'affirme que si les Slaves cessaient une fois de vouloir vraiment l'Autriche, Dieu lui-même ne pourrait pas la conserver [3] ». — L'adresse fut adoptée à une grande majorité. L'empereur la reçut avec quelques paroles gracieuses, mais extrêmement vagues [4]. Le soin même avec lequel il évitait de donner aucune assurance positive aurait dû montrer aux Tchèques combien la situation était changée depuis Sadowa. Ils ne le virent pas, ou peut-être ne voulurent pas le voir ; même un nouvel avertissement, plus fort et plus clair, resta sans action sur eux.

Beust, avec lenteur, avec prudence, avait consolidé sa situation à la cour et commencé à développer son plan ; il en avait arrêté, déjà, dans son esprit, les idées directrices, mais il ne voulait le révéler que peu à peu. Non point franchement et pour des raisons politiques avouées, mais hypocritement, pour de prétendues raisons personnelles, parce qu'on l'attaquait dans les Diètes, qu'il voulait

1. *Řeči dra F. Riegra*, IV, 165.

2. Cette prédiction est curieuse à relever aujourd'hui que les événements lui ont donné un si formel démenti.

3. *Řeči dra F. Riegra*, IV, 170.

4. « Les sentiments auxquels la Diète a donné une expression si vive me prouvent à nouveau avec quelle confiance je puis compter sur le concours actif de mon royaume de Bohême dans la tâche que j'ai entreprise en vue d'une entente générale. Portez au pays mes remerciements, et assurez-le que mon travail de souverain tend à garantir la prospérité et le contentement intime de tous mes peuples, et que, si je parviens à ce but, mes efforts de souverain auront reçu leur plus belle récompense. » Srb, *Pol. Děj.*, I, 142.

Digitized by Google

se défendre, et ne pouvait le faire qu'au Reichsrath, il réclama la convocation du Reichsrath. Belcredi, invité ainsi à démentir ses promesses de septembre 1865, résista ; mais Beust le pressa ; il savait, depuis son voyage à Pest, que les Hongrois l'appuieraient, s'il le fallait, dans cette demande ; et l'empereur, qui avait hâte d'en finir, qui craignait de voir les choses traîner encore des mois si le projet de Compromis était soumis séparément aux diverses Diètes, se prononça pour lui. Belcredi céda à moitié. Une Patente impériale du 2 janvier 1867 prononça la dissolution des Diètes autrichiennes, et ordonna que les Diètes nouvelles éliraient leurs députés à une assemblée « extraordinaire » du Reichsrath, appelée à exprimer les sentiments et les prétentions des pays non hongrois au sujet de la Constitution de la monarchie. La Patente insistait sur l'urgence d'une prompte solution, qui justifiait la convocation d'une assemblée commune pour la Cisleithanie, et sur la nécessité de considérer avant tout les besoins de la monarchie et ses intérêts communs ; elle soulignait l'inconvénient qu'il y aurait à compromettre, par un formalisme trop rigoureux, la solution définitive, le principe constitutionnel et le règlement complet des questions intérieures. Elle trahissait tout entière l'embarras d'une volte-face que Belcredi, au témoignage de Beust, n'avait pas consenti sans peine à accomplir. La convocation du Reichsrath impliquait, en effet, la reconnaissance de principe du dualisme au lieu du pluralisme fédéraliste. Elle n'impliquait pas encore le rétablissement de la Constitution de février en Cisleithanie ; car la Patente du 2 janvier invoque à la fois le Diplôme d'octobre et la Patente de février ; et le gouvernement dispense, tacitement, par un artifice de style, dans le texte officiel, expressément dans un commentaire officieux, les Diètes d'observer la division en curies et en groupes : elle peuvent élire leurs députés au scrutin de liste, en faire ainsi, selon l'esprit du Diplôme, une Délégation [1]. C'était un avantage fait aux Slaves, victimes du système des curies, en même temps que le nom de Reichsrath « extraordinaire » contenait une concession à leurs idées, car ils n'admettaient pas que le

1. « Nous voulons », dit la Patente, « que le nombre des députés de chaque pays soit celui qui est fixé par la loi sur la représentation de l'Empire, et qu'il ne leur soit pas donné d'instructions. » C'est l'abrogation, par prétérition, des dispositions sur les curies et groupes. Le commentaire officieux contenu dans la *Wiener Abendpost* du 3 janvier — que M. le professeur Rieger a bien voulu me signaler — dit formellement que, vu la situation particulière de l'assemblée convoquée, le gouvernement n'a pas cru pouvoir imposer aux Diètes l'observation des lois électorales de Schmerling.

Digitized by Google

Reichsrath étroit se prononçât sur des questions que la Patente de février réservait au Reichsrath plénier. Mais que valaient avantage et concessions ? C'était quand même, en réalité, un Reichsrath étroit qui allait se réunir. Les précautions et les réticences de la Patente de janvier n'y changeaient pas grand chose. Il devait être, il est vrai, — quoique cela ne fût pas dit expressément par la Patente, tout le monde l'admettait — purement consultatif[1] ; mais, si cette disposition ménageait l'amour-propre des Diètes, il est difficile de voir ce qu'elle ajoutait à leur pouvoir réel. Les représentants de la Cisleithanie auraient pu, au Reichsrath, donner un avis sur le Compromis, comme la Patente de septembre prévoyait qu'ils le donneraient dans les Diètes. L'empereur ensuite aurait tenu de cet avis le compte qu'il lui aurait plu, et promulgué par octroi le Compromis. Il n'y avait qu'à considérer la situation pour voir qu'un Compromis octroyé ne serait que la ratification par l'empereur de l'élaborat hongrois. Quelles garanties les Slàves, les Tchèques en particulier, trouvaient-ils pour leurs droits et leurs intérêts dans cet octroi ? et n'auraient-ils pas mieux fait de se résigner à l'inévitable, qui était le dualisme, et de chercher seulement, par une politique pratique et réaliste, à rendre le dualisme moins dangereux pour eux et pour la monarchie ?

Le grand malheur des Tchèques, à ce moment, fut de se tromper complètement sur les conséquences de la défaite sur la politique autrichienne. Sadowa créait, aux frontières de la monarchie, un grand État national allemand, qui devait naturellement exercer son attraction sur les Allemands d'Autriche. Ils en conclurent que la dynastie, contre ce péril nouveau, chercherait un appui chez les Slaves, et qu'elle s'attacherait ainsi à donner satisfaction à leurs désirs. Au contraire, la dynastie, non point par sympathie pour les Allemands libéraux, qu'elle a plutôt toujours considérés avec une certaine méfiance, mais par calcul politique, se rapprocha des Allemands ; elle combattait par ses faveurs l'influence que la Prusse pouvait exercer sur eux, elle avait besoin d'eux pour reprendre une politique allemande, et les Hongrois étaient pour eux. Contre la volonté de la cour, les Tchèques seuls étaient impuissants. Mieux renseignés sur les dispositions qui régnaient à Vienne, peut-être auraient-ils changé d'attitude. Palacký sans doute était inébranlable dans sa conviction doctrinaire. Mais Rieger, vif, mobile, passionné d'action, parlementaire né, tou-

1. Hugelmann, *Die öst. Reichsvertretung*, 54. Pražák, *C. R. st.* 16 nov. 1877.

Digitized by Google

jours prêt à conclure les compromis nécessaires, eût tenté peut-être, malgré son premier insuccès, un nouveau rapprochement avec les Allemands. Il y aurait eu certainement de grandes difficultés à vaincre : les Allemands, surtout en Bohême, exaltés par quatre ans de Schmerling, exaspérés par dix-huit mois de Belcredi, excités par Sadowa et l'unité allemande, auraient été d'abord très-exigeants. Mais on peut se demander si, une fois convaincus par des actes de la sincérité des Tchèques, ils n'auraient pas aperçu l'avantage qu'il y avait pour eux à acheter au prix de quelques concessions le concours des Slaves, à réaliser ainsi l'union des forces cisleithanes, qui aurait fortifié singulièrement la position de l'Autriche en face de la cour et de la Hongrie, qui leur aurait permis à eux-mêmes, non plus certes d'empêcher entièrement le dualisme, mais de lui donner des formes moins dangereuses pour les intérêts politiques et surtout économiques de la Cisleithanie, c'est-à-dire, au fond, pour les intérêts essentiels de leur nationalité. C'était le dernier moment où une pareille entente fût encore possible, où l'on pût songer à recommencer Kremsier; Beust n'avait pas encore l'adhésion sans réserve du souverain au projet de Compromis; Belcredi, qui combattait toujours son influence, eût été singulièrement plus fort s'il avait pu montrer à l'empereur les Tchèques résignés au dualisme, décidés à une entente avec les Allemands, mais résolus à ne pas laisser atteindre profondément l'unité de la monarchie. Même si les Allemands n'avaient pas voulu d'entente, leur position eût été très affaiblie par la nouvelle attitude des Tchèques, et les Hongrois n'auraient plus pu avec autant de vraisemblance soutenir qu'il fallait rétablir en Cisleithanie le système de Schmerling. Une illusion et un faux point d'honneur expliquent la lourde faute que les Tchèques commirent à ce moment. L'illusion, c'est que trois siècles et demi d'histoire pouvaient être effacés en un instant, qu'il n'y avait rien de changé dans la situation de la Bohême depuis 1526, que, spectateurs presque passifs des longues luttes soutenues par la Hongrie, ils devaient par droit historique en recueillir pourtant les fruits, qu'il dépendait de la volonté de l'empereur de leur donner ce que par leurs seules forces ils ne pouvaient pas obtenir. Ils se sont toujours exagéré, ils s'exagèrent encore et le pouvoir réel de la dynastie et l'intérêt qu'elle leur porte. Le faux point d'honneur, ce fut de s'attacher avec obstination au programme du droit d'État, que les événements avaient condamné. Le droit d'État n'était un but que pour la

Digitized by Google

noblesse féodale ; pour les Tchèques, il n'était qu'un moyen de réaliser leur programme national, d'assurer le développement et la prospérité de leur peuple. La noblesse féodale n'avait pas pu, malgré leur concours, faire triompher le droit d'État : les Tchèques devaient-ils immoler leur intérêt national à ce programme étranger? Ils pouvaient encore peut-être, en sacrifiant les ambitions trop hautes et trop vagues du droit d'État, en se replaçant, comme ils l'avaient fait en 1848, sur le terrain de la Cisleithanie, obtenir la correction des plus grandes injustices des lois de février et fortifier ainsi la position de leur nationalité. Ils crurent de leur dignité de ne pas céder à la nécessité, s'obstinèrent dans une politique de tout ou rien, et compromirent pour longtemps leur situation dans la Cisleithanie qui, malgré toutes leurs protestations, existait et les tenait solidement [1].

Tandis que la Patente de septembre avait au moins recueilli l'approbation des Slaves, la Patente de janvier souleva une protestation unanime. Les Allemands constitutionnels ne voulaient pas d'un Reichsrath extraordinaire, les Slaves et leurs alliés ne voulaient d'aucun Reichsrath. Les Tchèques et la noblesse féodale décidèrent de députer au Reichsrath extraordinaire, à condition qu'il fût purement consultatif, et sous toutes réserves et protestations en faveur des droits des Diètes. Des délégués polonais vinrent à Prague cimenter l'alliance slave. Les Allemands constitutionnels de toute nuance, au contraire, déclaraient qu'ils n'iraient pas à un Reichsrath extraordinaire, mais qu'ils procéderaient aux élections pour les Diètes légales et le Reichsrath légal de la Constitution de février. — La machine électorale de Schmerling qui, six ans plus tôt, conduite par Lasser, avait produit des majorités centralistes, fournit cette fois, sous la direction de Belcredi, des majorités autonomistes. Dans la grande propriété surtout, elle fonctionna à merveille. Les Tchèques obtinrent en Bohême plus des deux tiers des mandats : ils conquirent pour la première fois la Diète de Moravie. Au pis, c'est-à-dire si toutes les Diètes s'étaient astreintes à voter par curies, le Reichsrath extraordinaire aurait compté 108 fédéralistes contre 95 centralistes. Si ce Parlement avait été appelé à se prononcer sur le projet des Quinze et des Soixante-sept, nul doute qu'il n'y eût fait de nombreuses objections ; il eût été aussi difficile sans doute d'y passer outre, les ayant sollicitées, que d'y faire droit, et de recommencer, sans grandes chances de succès, d'interminables négociations avec la

1. Eim, *Pol. úvahy*, 43-4. Denis, *o.c.*, II, 495-501.

Digitized by Google

Hongrie. La contradiction entre la politique de Beust, pressé de conclure avec les Hongrois, et celle de Belcredi, attaché à défendre au moyen des Cisleithans quelques bribes de plus de l'unité autrichienne [1], devait aboutir nécessairement à un conflit déclaré.

La Patente qui convoquait le Reichsrath extraordinaire avait été, entre eux, le résultat d'un Compromis. Par oubli, par crainte de difficultés nouvelles, ou à dessein, on avait négligé de préciser le rôle de cette assemblée ; elle devait faire entendre ce que la Patente de septembre appelait « la voix d'égale importance des représentants des autres royaumes et pays »; mais comment elle la ferait entendre, et quels moyens elle aurait de la faire écouter, rien ne le disait. Il régnait à ce sujet, dit Beust, entre Belcredi et lui un malentendu, où il réclame pour lui, comme il la concède à Belcredi, l'excuse d'une entière bonne foi. Belcredi sous-entendait comme naturel et évident que le Reichsrath aurait le droit d'amender l'œuvre des Soixante-sept; pour Beust, le Compromis devait lui être présenté à l'acceptation pure et simple, ou plus exactement à l'entérinement. Qu'un point de cette importance pût avoir été laissé dans l'incertitude, c'est déjà un fait assez étonnant, et qui confirme une fois de plus avec quelle légèreté, à la cour, on traitait ces questions si graves. Mais le malentendu dont parle Beust a tout l'air d'avoir été un piège qu'il tendit à Belcredi, pour se laisser le temps de consolider encore un peu sa situation avant

1. M. Friedjung, *Gesch. des ung. Ausgleichs im J. 1867*, *Deutsche Worte*, 1899, I, est d'un autre avis (pp. 13-6). Pour lui, Beust et Belcredi rivalisaient de complaisance envers les Hongrois, et la seule différence entre eux était que l'un cherchait à amener au pouvoir en Cisleithanie les Allemands, l'autre les Slaves. Il me semble que la divergence même qui les séparait sur le rôle du Reichsrath et dont il est question plus loin détruit cette opinion. Si Belcredi tenait à réserver au Reichsrath le droit d'amender les propositions hongroises au lieu de les accepter purement et simplement, ce n'était pas en vue d'assurer en Cisleithanie le fédéralisme qui, en droit, n'avait rien à faire avec l'œuvre des Soixante-sept. Toutes ses opinions, comme celles de son parti et de ses pairs, doivent au contraire incliner à croire qu'il voulait, ou maintenir une plus grande unité dans la monarchie, ou réduire le rôle du principe constitutionnel et parlementaire dans les affaires communes au profit des pouvoirs propres du souverain, donc, indirectement, fortifier l'unité. Après cela, qu'il ait manqué de franchise et de hardiesse, que sa politique ait été une politique toute de cour, on ne saurait le nier. Belcredi a donné un exemple caractéristique de sa manière de penser en se refusant à toute explication historique sur son rôle en 1866 et 1867 : il y a là, selon lui, un secret professionnel dont re pourrait le délier que la mort du souverain qu'il a servi, Friedjung, *l. c.*, 16. (Belcredi est mort il y a quelques années).

Digitized by Google

d'entreprendre la lutte décisive. Il savait, depuis son voyage à Pest, comment les Hongrois entendaient le rôle du Reichsrath dans le Compromis, et il s'était lui-même à peu près engagé à ne l'en laisser sortir, à ne le réunir que lorsque l'entente avec la Hongrie serait accomplie et intangible [1]. Donc, lorsqu'il contresignait avec Belcredi la Patente du 2 janvier, qui donnait assurément au Reichsrath extraordinaire le droit de proposer des amendements à l'élaborat dès Quinze, il berçait son contradicteur d'illusions, pour mieux le berner ensuite.

Andrássy, qui revint à Vienne du 19 au 24 janvier, répéta à l'empereur et à Beust que le Compromis devait être un fait accompli avant la réunion des Diètes cisleithanes et qu'il faudrait au besoin ajourner celle-ci, si les travaux des Soixante-sept n'étaient pas terminés à temps. Beust aussitôt rédigea un rapport à l'empereur : l'accord avec la Hongrie est définitif, ce n'est donc plus un Reichsrath extraordinaire, c'est l'ordinaire qui doit être convoqué. Les arguments qu'il donne lui-même pour justifier ce conseil — remise en question de toute l'œuvre si l'extraordinaire avait pu demander des amendements, retour en arrière jusqu'au point où on en était avant son voyage à Pest — sont très justes au point de vue politique ; mais ils auraient dû déjà, s'il avait été franc, l'empêcher de signer la Patente du 2 janvier. En réalité, il attendit de se sentir couvert par Andrássy pour se démasquer. Belcredi, qui avait commencé par ne pas faire beaucoup plus attention que lui au contenu des projets hongrois, n'en avait pris souci qu'après le voyage de Pest ; alors seulement, il aperçut le danger dont cette œuvre improvisée menaçait l'unité de la monarchie, et c'est dans l'espoir de les détourner encore en partie au moins qu'il en vint à l'idée du Reichsrath extraordinaire. Mais il était trop tard : l'empereur, au témoignage du ministre du commerce, Wüllerstorff, avait une telle hâte de conclure que l'on pouvait dès lors regarder comme sanctionné ce qui avait été convenu avec les Hongrois. La cause de l'unité de la monarchie ne fut défendue d'aucun côté avec énergie et avec perspicacité. La cour, après avoir demandé d'abord une unité extrêmement étendue, ne s'attacha plus, en fin de compte, fidèle à sa tradition, qu'à l'unité de la diplomatie et de l'armée. Belcredi, absorbé dans ses rêveries féodales, aperçut trop tard le danger; avec son idée d'un Reichsrath extraordinaire, il acheva de diviser les forces cisleithanes, sur lesquelles il comptait pour défendre la monarchie, et ouvrit la voie aux intrigues de

1. Kónyi, *Deák*, IV, 143, d'après le journal de Lónyay.

Digitized by Google

Beust. Pressé de pouvoir enfin déployer ses talents dans la grande politique, profondément ennuyé de ces querelles intestines qui l'en empêchaient, trop léger et superficiel pour se donner la peine d'examiner à fond les questions importantes et complexes qu'il avait à résoudre, affamé de popularité et assoiffé de succès, Beust, par son double jeu, prépara, avec la chute de Belcredi, le triomphe de la Hongrie. L'essentiel du Compromis était arrêté, et il n'y avait plus rien à y changer ; mais les moindres concessions eussent été bonnes à prendre pour l'Autriche. Il fallait toute la vanité de Beust pour se sentir flatté du compliment qu'Andrássy lui répéta souvent, dit-il, dans les années qui suivirent la conclusion du Compromis : « Si vous n'étiez pas venu, nous n'aurions jamais fait aboutir le Compromis [1] ».

Entre Beust et Belcredi, Andrássy fut appelé à être l'arbitre : signe visible de l'importance nouvelle que le Compromis allait donner à la Hongrie. L'empereur lui fit demander le 2 février de venir à Vienne, voulant entendre son avis avant de prendre une décision. Andrássy ne pouvait qu'appuyer Beust, déclarer que le Compromis devrait être présenté au Reichsrath ordinaire pour y être non point discuté, mais enregistré. Belcredi, abandonné de tous ses collègues, se défendit, au témoignage de Beust lui-même, avec beaucoup de force et d'éclat, à tel point que l'empereur hésita, voulut encore réfléchir. Mais on était allé trop loin pour reculer. Une patente impériale du 4 février, abrogeant celle du 2 janvier, convoqua le Reichsrath ordinaire. Le 7 février, la démission de Belcredi fut officiellement acceptée ; Beust devint président du conseil. Le Reichsrath étroit appelé à ratifier l'élaborat du Parlement hongrois, c'était le triomphe du principe dualiste, tel qu'Andrássy l'avait souvent exposé. Le Compromis était achevé dès ce moment ; il ne restait plus qu'à le faire entrer dans la pratique.

II

Beust, vainqueur de Belcredi, devint à lui seul tout le gouvernement autrichien : il garda les affaires étrangères et y ajouta la

1. Beust, *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 86. Cf. pour l'appréciation du rôle de Belcredi et de Beust, Beust, *l. c.*, 87-90 ; Kónyi, *Deák*, IV, 203, 303-5 (citation de Wüllerstorff), 307. V. aussi *Dreissig Jahre*, I, 198, qui prouve bien que Beust intriguait contre Belcredi et n'était pas de bonne foi en signant la Patente du 2 janvier.

Digitized by Google

présidence du conseil, l'intérieur, les cultes et l'instruction, la police. Une circulaire aux gouverneurs, embarrassée et contradictoire, expliqua le nouveau changement de politique « en ménageant l'autorité de l'empereur »[1]. Une seule de ses phrases comptait : « Le gouvernement présente à l'acceptation du Reichsrath les modifications constitutionnelles que rend nécessaires le Compromis avec la Hongrie ». C'était le conseil d'Andrássy, le fait accompli, à prendre ou à laisser; et Beust se moquait du monde en ajoutant : « Le gouvernement repousse le soupçon de vouloir attenter au droit de libre consentement du Reichsrath ».

L'accord avec la Hongrie était à peu près complet : la commission des Soixante-sept avait terminé ses travaux, en acceptant une grande partie des modifications indiquées par le roi. La nomination du ministère n'était plus retardée que par la crise cisleithane, et par la question de la revision des lois de 1848. Le roi demandait des garanties pour les intérêts de la religion catholique, contre les abus de la presse, contre l'anarchie administrative qui pourrait résulter d'une trop brusque restauration des comitats : il réclamait le droit de nommer tous les ministres, tandis que suivant la loi de 1848 il ne nommait que le président du conseil et ratifiait seulement les autres nominations, que celui-ci lui proposait; surtout, il insistait dans les questions militaires. Il voulait conserver sur l'organisation et le personnel de l'armée un pouvoir presque absolu. L'existence d'un ministère de la guerre hongrois était pour lui le point noir des lois de 1848; les souvenirs de la Révolution expliquaient en partie ses inquiétudes. Andrássy, qui sacrifiait assez volontiers des scrupules juridiques à l'opportunité politique, avait consenti une concession importante : la suppression, provisoire au moins, du ministère de la défense nationale[2], dont les attributions eussent été confiées au président du conseil; la chose lui paraissait sans grande importance, puisque l'armée devait rester commune, et que d'ailleurs on savait que tout le sys-

1. *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 91-3. « En entrant dans la voie qu'il a adoptée, le gouvernement n'accomplit pas une conversion, mais, se rendant compte en toute conscience de la situation créée par l'évolution des événements, il s'accommode aux exigences et aux conséquences qu'elle comporte. Il ne nie pas le passé, mais il ne veut pas qu'on le prenne comme invariable guide de conduite pour les affaires du présent. Le fruit de la suspension est le Compromis avec la Hongrie.... mais il faut désormais faire disparaître l'inconvénient lié à la suspension, l'interruption de la vie constitutionnelle en Cisleithanie. »

2. C'est le sens du mot *honvéd*, et il vaut mieux le traduire que de le citer avec son air exotique et mystérieux.

Digitized by Google

tème militaire allait être réformé. Mais Deák n'accepta pas cet expédient; et Tisza, qui entretenait avec Andrássy, malgré leur opposition politique, des relations étroites, le supplia de sauvegarder le droit du pays à un ministère complet. Deák, appelé à Vienne, insista encore auprès de l'empereur; et celui-ci, poussant à l'extrême la conciliation, céda, à condition que le ministère de la défense nationale fût pris, avec la présidence du conseil, par Andrássy, en qui il avait confiance. Un grand conseil des ministres communs ou autrichiens et des futurs ministres hongrois répartit les attributions entre le ministère commun de la guerre et les ministères de la défense nationale dans les deux États. Un conseil hongrois, sans la présence d'un seul Autrichien — Andrássy avait insisté sur cette question de principe — arrêta, sous la présidence du «roi», les modifications qui devraient être apportées aux lois de 1848. L'entente était complète, la satisfaction réciproque. A voir l'empereur entrer de « bonne foi »[1] dans le nouveau système, les plus pessimistes parmi les nouveaux ministres reprenaient confiance. Il y aurait encore des difficultés à vaincre, en particulier des intrigues de cour à déjouer ; mais Andrássy communiquait à tous son optimisme : avec une sage politique on triompherait, Budapest deviendrait le centre de gravité de la monarchie.

Aucun obstacle n'arrêtait plus désormais la restauration de la Constitution hongroise. Elle fut annoncée au pays par un rescrit royal daté du 17 février et lu au Parlement le 18. Il commençait par suspendre, par respect pour le droit public hongrois, la Patente militaire de décembre 1866, en annonçant que le Parlement serait appelé à se prononcer sur le nouveau système militaire. Après un bref rappel de la marche des négociations entre la couronne et la nation, le roi motivait et faisait connaître sa décision. « Vous nous avez à plusieurs reprises assuré que, en ce qui concerne les affaires communes et la manière de les traiter, vous nous présenteriez une proposition qui répondrait aux intérêts vitaux de la monarchie; que vous entreriez sans délai dans la discussion des modifications à apporter à certaines dispositions des lois de 1848, modifications que nous désirons et que notre ministère responsable hongrois vous soumettra; que vous prendriez équitablement en considération les justes demandes des pays annexés de la couronne, et que vous arrêteriez les mesures nécessaires pour éviter les difficultés de la transition. Vu ces déclarations sérieuses, réfléchies et solennelles du Parlement hongrois, nos inquiétudes

1. En français dans le journal de Lónyay, Kónyi, *Deák*, IV, 321.

Digitized by Google

devaient disparaître. Aussi saisissons-nous avec joie l'occasion de restaurer la Constitution hongroise et à cette fin d'établir un ministère responsable hongrois. » Suit la nomination d'Andrássy comme président du conseil, chargé de présenter une liste ministérielle, et, pour terminer, une nouvelle exhortation à tenir les engagements pris, et un appel au patriotisme hongrois.

A la lecture du passage où le roi déclarait rétablir la Constitution, d'immenses acclamations s'élevèrent des bancs où siègeaient les deákistes ; une partie de l'opposition, entraînée par cet élan, s'y associa, tandis que les extrêmes restaient silencieux. Sauf les quelques kossuthistes obstinés, ils comprirent vite leur faute ; au nom de Tisza, son frère porta à Andrássy des explications et des espèces d'excuses. L'enthousiasme avec lequel la capitale et le pays accueillirent le rescrit leur montrait leur erreur. De tous les points de la Hongrie, adresses et députations affluaient chez Déák, sur qui se concentraient à juste titre les hommages que la nation se rendait à elle-même. La lutte qu'elle avait soutenue pendant dix-huit ans prenait fin par son triomphe complet. Elle n'avait dû sacrifier aucun de ses droits ; les concessions qu'elle avaient consenties étaient dans son propre intérêt autant que dans celui de la monarchie. Le Compromis lui rendait l'exercice de ses droits, et lui assurait une influence prépondérante dans la monarchie austro-hongroise, qui restait une grande puissance européenne. Deák, qui l'avait conduite à ce triomphe, et qui, après avoir été dix-huit ans à la peine, s'effaçait à l'honneur devant ceux qu'il jugeait plus aptes que lui-même à servir le pays dans une situation nouvelle, méritait l'hommage d'admiration et de reconnaissance qu'élevait vers lui un peuple entier, uni, pour la première fois depuis des siècles, sans arrière-pensée, sans défiance, à sa dynastie et à son roi.

La tâche du nouveau ministère [1] était délicate. Il lui fallait, par ses premiers actes, inspirer confiance à la fois au souverain et au pays, et résoudre plus d'une question difficile : l'adoption par le Parlement du Compromis, la revision des lois de 1848, le maintien de l'ordre public pendant la période de transition, la condition des pays annexes de la couronne, Transylvanie et Croatie. Mais il était soutenu par le succès qu'il avait déjà obtenu. An-

1. Les ministres du premier cabinet hongrois étaient Andrássy, président du conseil, ministre de la défense nationale ; baron Wenckheim, intérieur ; Eötvös, cultes et instruction ; Horvat, justice ; Lónyay, finances ; Gorove, commerce ; comte Mikó, travaux publics ; comte Festetics, *a latere*. Tous deákistes.

Digitized by Google

drássy, par ses déclarations loyales et énergiques et par son sens politique, réconciliait en partie au moins avec le nouvel ordre de choses l'archiduc Albert, commandant supérieur de l'armée et chef du parti militaire. Dans sa déclaration ministérielle, il insistait soigneusement sur les droits et les intérêts de la monarchie, sur le maintien de l'ordre en Hongrie, sur la responsabilité de la nation devant l'avenir. Tous ses actes et ceux de ses collègues témoignaient d'une double résolution : ne rien sacrifier des droits et prérogatives du gouvernement et du pays, mais ne pas affecter de raideur inutile. — Lorsque la création d'un ministère hongrois de la défense nationale fut officielle, de nombreux officiers, se souvenant du tragique conflit de devoirs et de serments de 1848, demandèrent une règle de conduite au commandant en chef en Hongrie, le prince Liechtenstein. Trop heureux de l'occasion, le général aristocrate lança une circulaire confidentielle pour recommander aux officiers de cultiver dans l'armée l'esprit d'unité, et en particulier de veiller au danger que présenteraient pour la troupe les relations avec la population peut-être ultra-nationale et séparatiste des villes. La Hongrie affecta d'ignorer cette circulaire, jusqu'au jour où un journal de Prague la reproduisit. A une interpellation de Tisza, Andrássy répondit alors qu'il n'avait aucun renseignement sur l'affaire, mais qu'il ne pouvait y attacher d'importance, et ne se laissait guider dans sa conduite que par les lois et les rescrits royaux qui restauraient la Constitution [1]. Aucun ministre autrichien ne se fût permis de toucher ainsi à un haut personnage militaire ; et qu'Andrássy eût pu le faire impunément, que le général dût subir en silence ce blâme officiel et dédaigneux, c'était une preuve de la solidité de la situation du ministère et de la conscience qu'il avait de sa force. — Liechtenstein avait recommandé aux autorités militaires de ne correspondre avec le gouvernement hongrois qu'en allemand. Mais, quelques semaines plus tard, Andrássy, d'autant plus prévenant qu'il se sentait plus fort, avisait le commandement en chef de Buda qu'il donnait l'ordre à toutes les autorités hongroises de se servir de l'allemand dans toute leur correspondance officielle avec lui. Cette fermeté sans raideur ne pouvait que consolider la situation du ministère dans le pays et à la cour.

Il n'eut pas de peine à faire adopter par le Parlement le projet des Soixante-sept et la revision des lois de 1848. Le centre gauche avait présenté un contre-projet, plus précis, mais

1. Lederer, *Andrássy*, I, 215-7.

Digitized by Google

aussi illogique que celui qu'il avait esquissé aux Soixante-sept, inspiré des mêmes principes et établissant, pour garantir l'indépendance de la Hongrie constitutionnelle, l'absolutisme dans les affaires communes. L'extrême gauche posait la question préalable : les lois de 1848 ayant réglé définitivement la condition de la Hongrie, il n'y a pas lieu d'en faire de nouvelles. Elle était sincère dans son fanatisme national ; le centre gauche ne faisait qu'une manœuvre électorale. La discussion, qui dura dix jours, ne manqua ni de vivacité ni d'éclat. Tisza s'efforça de montrer dans le projet des Soixante-sept le tombeau de l'indépendance hongroise. Une seule voix détachée en séance commune de la Délégation hongroise donnera à l'autrichienne le pouvoir d'obliger la Hongrie et de lui imposer des charges ruineuses ; le ministre commun n'est pas un pouvoir hongrois ; les Délégations enlèvent au Parlement hongrois son droit cardinal, le vote du budget militaire, qui, dans tous les pays constitutionnels, est la garantie de l'influence du Parlement sur la politique étrangère ; elles sont un vrai Parlement ; les accords économiques décennaux seront pratiquement rendus perpétuels. Ghyczy soutint que le maintien de l'indépendance des pays de la couronne de Hongrie était la meilleure garantie de la puissance de la monarchie. En faveur du projet, Eötvös fit valoir surtout l'argument historique qu'il avait si souvent développé dans ses écrits : l'union de la Hongrie avec l'Autriche est une conséquence nécessaire de la formation des grands États européens. La Hongrie est intéressée à ce que la monarchie soit une grande puissance. Les lois de 1848, qui ont bien assuré son indépendance intérieure, n'ont pas donné les mêmes garanties à son influence nécessaire sur les affaires communes ; elles ont besoin d'être complétées et corrigées à ce point de vue, d'autant plus que, dans le reste de la monarchie, la Hongrie n'a plus affaire à un souverain absolu, mais à des pays constitutionnels. Trefort invoqua l'intérêt économique : la Cisleithanie est la meilleure cliente de la Hongrie ; l'union économique, augmentant la richesse de la Hongrie, augmentera aussi son influence politique. Szentkirályi loua le projet d'avoir trouvé un juste milieu entre l'idée de l'indépendance et celles qu'avait exprimées le Diplôme d'octobre, et appela l'Autriche l'allié providentiel de la Hongrie, assez fort pour l'aider, pas assez pour l'opprimer. Balthasar Horvát démontra que le projet était le développement logique des idées de la Pragmatique-Sanction. Deák enfin, à l'aide de citations des anciennes lois et des discours

Digitized by Google

prononcés en 1848 par Batthyány, Eötvös et Kossuth lui-même, prouva que depuis des siècles les affaires communes existaient et étaient reconnues par la Hongrie, et qu'en particulier la communauté des affaires étrangères et de l'armée n'avait pas été sérieusement contestée depuis la Pragmatique Sanction. Contre les accusations de Tisza, il déclara que, si le nouveau système créait une certaine dépendance, elle était au moins réciproque, et qu'il ne fallait pas voir seulement ce que perdrait la Hongrie, mais aussi ce qu'elle gagnerait. Il termina en faisant appel à la sagesse du pays, en l'exhortant à ne pas s'exagérer sa force, à reconnaître qu'il ne pouvait plus être à lui seul une grande puissance. 257 voix contre 117 et 22 abstentions prononcèrent le passage à la discussion des articles, c'est-à-dire pratiquement l'adoption du projet. Aux magnats, les hommes de 1860, Vay, Szögyény, Szécsen avec plus de réserves, se prononcèrent en faveur du projet, qui fut adopté sans opposition [1]. Mis en forme de loi et rédigé en articles, il fut voté définitivement le 20 mai. — La revision des lois de 1848 alla aussi vite. L'office du palatin, qui avait sa raison d'être dans l'ancienne Constitution féodale, était incompatible avec le principe du gouvernement parlementaire, et même, la Révolution l'avait prouvé, dangereux. On ne le supprima pas directement, par respect pour la tradition; mais on décida, jusqu'à ce qu'une loi eût fixé exactement les attributions de cette charge, de ne pas nommer de palatin. Le droit de dissolution fut affranchi des entraves qu'y avaient apportées les lois de 1848. La loi sur la garde nationale et les règles posées en 1848 pour l'administration de la guerre furent suspendues en prévison de l'adoption d'un nouveau système militaire. Il n'y eut que quelques escarmouches; les débats restèrent sans intérêt, le résultat était acquis d'avance.

L'opposition, vaincue dans le Parlement, essaya d'agiter le pays. Elle comptait sur l'action de ses phrases patriotiques, et sur l'influence personnelle que ses chefs exerçaient dans leurs comitats. Le ministère avait pris soin de rappeler aux comitats que, sous le régime parlementaire, ils n'avaient plus aucun titre à faire, comme sous l'ancienne Constitution, de la politique générale : c'était la logique et l'évidence même ; le boulevard de la Constitution, c'était désormais le Parlement. Mais la résistance dans les comitats était une vieille tradition hongroise, chère à l'opposition. Tisza dans celui de Bihár, Ghyczy dans celui de Komorn firent adopter des résolutions qui saluaient

1. Kónyi, *Deák*, IV, 406-479.

Digitized by Google

avec joie l'ère nouvelle du gouvernement parlementaire, mais condamnaient la loi sur les affaires communes, et proclamaient l'intention des comitats de rester fidèles à leur rôle historique, de contrôler le gouvernement dans l'intérêt de la Constitution. Ces résolutions étaient abusives, même au point de vue de l'ancien droit; car les remontrances des comitats pouvaient légalement être élevées contre des ordonnances, mais non contre des lois. Si cet essai d'anarchie municipale avait réussi, le gouvernement eût pu se trouver très embarrassé. Mais quelques comitats seulement s'y associèrent ; le ministère montra de l'énergie contre le plus violent de tous, le comitat de Heves, et celui-ci se soumit [1]. Le pays magyar était visiblement en grande majorité satisfait du résultat obtenu par les deákistes ; même une intervention de Kossuth ne réussit pas à changer son sentiment. A la veille du couronnement, l'irréconciliable ennemi personnel de la dynastie adressa à Deák une lettre publique pour l'adjurer de réfléchir encore avant de sacrifier les droits essentiels de la patrie. Pourquoi, lui demandait-il, Deák a-t-il perdu confiance dans la force du pays ? Pourquoi a-t-il consenti à laisser rabaisser le Parlement hongrois au niveau d'une simple assemblée de comitat ? Ce que le Compromis concède à l'Autriche, c'est ce qu'à la veille de l'invasion de Jelačić un ultimatum exigeait de la Hongrie, et ce que Parlement et ministère, Eötvös et Deák comme Kossuth, étaient unanimes à rejeter. Ce que Deák accepte après Sadowa, c'est ce que, dans ses adresses de 1861, il a énergiquement refusé. A quels dangers n'expose-t-il pas la Hongrie dans la crise européenne qui est visiblement imminente ! Deák se refusa à une polémique avec Kossuth ; ses actes publics, déclara-t-il dans le *Napló*, parlaient pour lui. Mais Pulszky, l'ancien compagnon de Kossuth, tira de ses entretiens avec Deák les éléments d'une réponse où, rappelant les projets de Confédération orientale [2], il concluait que Kossuth ne comprenait plus la nation, et que la nation de son côté ne comprenait plus Kossuth [3]. L'agitation kossuthiste continua sans succès pendant toute l'année. Des anciens chefs révolutionnaires qui rentrèrent en Hongrie à la faveur de l'amnistie, aucun ne s'y associa ; la plupart se rallièrent franchement à la politique deákiste. Le gouvernement, après quelques mois de patience, se montra énergique :

1. D'ailleurs il recommença à se rebeller en octobre et fut alors suspendu.
2. V. plus haut p. 354.
3. Kónyi, *Deák*, V. 1-11, 71-7.

Digitized by Google

des jurys condamnèrent sévèrement les journaux kossuthistes. Il fut avéré ainsi que le sentiment public était avec le ministère, et que de ce côté il n'avait rien à redouter.

Il était aussi tranquille du côté des nationalités. Celles-ci n'ont jamais été dangereuses pour l'État magyar que lorsqu'elles étaient appuyées de Vienne ; mais désormais la cour était non plus contre les Magyars, mais avec eux ; elle cherchait la garantie de sa puissance, non plus dans la destruction de leur hégémonie en Hongrie, mais au contraire dans sa consolidation. Elle n'encourageait plus les prétentions des Slaves ou des Roumains à une organisation nationale ; le roi se bornait à désirer que le respect de leurs droits naturels et le libre développement de leur culture propre fussent garantis. Les nationalités elles-mêmes étaient devenues plus conciliantes envers l'État hongrois ; grâce aux hommes qui le représentaient, Deák et Eötvös en particulier, il leur inspirait plus de confiance qu'autrefois. Eötvös venait d'exposer à nouveau, dans sa *Question des nationalités* [1], son programme, qui conciliait largement avec l'existence de l'État hongrois un les aspirations légitimes des nationalités à un libre développement. Les souvenirs du régime de Schmerling, encore vivaces, facilitaient aux nationalités le rapprochement avec les Magyars. Elles auraient préféré une organisation plus semblable à celle du Diplôme [2] ; mais une grande partie au moins de leurs chefs savaient que de ce côté la partie était perdue, et, se pliant à la nécessité, cherchaient le salut dans l'entente avec la Hongrie. Aux votes décisifs, les représentants des nationalités se divisèrent entre le gouvernement et l'opposition. Siaguna, en Transylvanie, avait mis son autorité au service du nouveau régime ; son influence s'étendait sur les Roumains de Hongrie, parmi lesquels elle fit apparaître un parti favorable ou tout au moins résigné au nouvel ordre de choses. Chez les Serbes, si les Vieux se défiaient toujours, les Jeunes

1. *Die Nationalitätenfrage* (1865).

2. Le député roumain Wlad exprima dans la discussion de la loi sur les affaires communes son regret de ne pas voir instituer un Parlement commun, en ajoutant que, comme il savait que ses idées ne trouveraient pas d'écho dans la Chambre, il voterait pour le projet des Soixante-sept. Dans la discussion de l'adresse, en décembre 1866, les représentants des nationalités demandèrent en grand nombre que l'adresse, au lieu de parler de « la nation hongroise », dit « les nations hongroises », « le peuple de la Hongrie », « la Hongrie », « la patrie ». La majorité refusa toute modification. Au vote sur les affaires communes, on trouve des représentants des nationalités dans les deux camps et parmi les absents. Kónyi, *Deák*, IV, 469, 136-8. 466-8.

Digitized by Google

fraternisaient bruyamment avec les Magyars, à Novi-Sad [1] en 1866, à Pest en janvier 1867, lorsque des Magyars éminents, Andrássy entre autres, prirent part aux manifestations, et en juin, au moment du couronnement. Il semblait que la liberté nouvelle dût faire entre les deux nations disparaître les divisions d'autrefois [2].

La restauration de la Constitution hongroise et surtout des lois de 1848 préjugeait les questions de la Croatie et de la Transylvanie. Les Magyars ne reconnaissaient l'existence que de la première. Jelačić leur avait révélé le danger dont les menaçait une Croatie exaspérée, et ils avaient reconnu l'inutilité de proclamer dans les lois l'incorporation presque complète d'un pays que, pratiquement, ils ne pouvaient pas incorporer. En Transylvanie, au contraire, la loi d'union de 1848 avait été, un moment au moins, appliquée. L'intérêt national des Magyars leur commandait de s'y tenir sans concession : l'union était le seul moyen d'assurer dans le grand-duché leur prépondérance sur la majorité roumaine et l'élite saxonne. La Transylvanie avait été sous Schmerling le seul point vulnérable de la Hongrie : double raison de réaliser l'union, et de fermer à la politique impériale autrichienne sa dernière retraite sur le territoire hongrois. Tous les partis magyars étaient d'accord sur ce point. Ce furent les conservateurs qui, sitôt Schmerling tombé, convoquèrent la Diète de novembre 1865, sur la base de l'ancienne loi électorale favorable aux Magyars. Elle décida de considérer l'union de 1848 comme pleinement valide, de ne la soumettre à aucune revision, et de prier le souverain de convoquer les représentants de la Transylvanie au Parlement commun de Pest. Les députés roumains et saxons protestèrent, non contre le principe de l'union, mais contre l'acceptation sans revision de la loi de 1848, qu'ils estimaient pleine d'imperfections et de lacunes. L'empereur souhaitait une réconciliation pacifique des peuples en Transylvanie. Il avait indiqué personnellement, dans une audience spéciale, ses désirs à Siaguna [3], et de ce moment l'habile prélat mit au service de l'entente avec la Hongrie l'autorité dont il avait appuyé jusque-là la politique de Schmerling. L'empereur avait clairement fait comprendre que, s'il sanctionnait la reconnaissance de l'union, il entendait bien que la question des

1. Neusatz.

2. Toužimský, *L. Košuth*, dans *Osvěta*, 1894, II, 1085. Brote, *Die rumänische Frage*, 53-9.

3. Brote, *Die rum. Frage*, 53-4.

Digitized by Google

rapports entre la Hongrie et la Transylvanie n'était pas définitivement résolue; il estimait toujours qu'il faudrait après coup réviser la loi de 1848 pour donner satisfaction aux divers intérêts en présence. Mais c'était avant Sadowa. Après, quand la Hongrie dictait ses volontés, il ne pouvait plus être question d'une situation spéciale pour la Transylvanie dans l'État hongrois. Andrássy d'ailleurs invoquait des raisons particulièrement propres à toucher l'empereur : l'union de la Transylvanie avec la Hongrie, que l'on a longtemps considérée comme un intérêt purement hongrois, est, depuis la réunion des principautés danubiennes et les triomphes du principe des nationalités, avant tout un intérêt monarchique et dynastique [1]. Les nationalités non magyares — sauf les extrêmes — se résignèrent; leurs députés votèrent en grande partie le projet sur les affaires communes et figurèrent au couronnement. Aussitôt après, le gouvernement envoya en Transylvanie un commissaire extraordinaire, dont l'administration prépara l'union définitive et complète, qui eut lieu à la fin de 1868.

La Croatie fut autrement traitée. Sa population slave homogène ne comprend presque pas de Magyars; ainsi l'intérêt national ne combattait pas chez les Magyars la prudence politique, que leur inspirait la leçon de 1848. Les deákistes étaient disposés à une entente, sous réserve qu'elle n'exigeât aucun sacrifice des droits essentiels de la Hongrie, et en particulier de son unité politique. Avant Sadowa, les chefs croates, éblouis par les rêves de fraternité slave, grisés par les souvenirs de leur passé, naïvement confiants dans la reconnaissance de la cour, s'étaient refusés à toute concession à la Hongrie. Ils commirent la même faute que les Tchèques, ne virent pas que Sadowa avait entièrement changé la situation de la monarchie et de la dynastie, que l'accord avec la Hongrie était devenue pour les Habsbourg la plus pressante des nécessités, que tout y serait sacrifié. L'adresse de décembre 1866, qui réclamait pour la Croatie une entière indépendance de la Hongrie, fut fort froidement accueillie à Vienne; on y dit carrément aux députés croates que les services rendus par Jelačić n'étaient plus regardés du même œil qu'en 1848 [2]. La Diète fut prorogée. Les comitats s'agitèrent, mais Andrássy se montra énergique, et la cour s'abstint soigneusement d'encourager les Croates. « C'est à la manière dont Votre Majesté agira dans la

1. Kónyi, *Deak*, IV, 298.
2. Rogge, II, 378-9.

Digitized by Google

question croate, avait dit Andrássy à l'empereur, qu'on mesurera dans le pays la confiance qu'elle a en nous »; et l'empereur avait promis de ne rien faire dans cette question à son insu; ce qui revenait à lui donner carte blanche [1]. La politique hongroise avait ainsi les mains libres. Sur la proposition de Deák, le Parlement de Pest invita, le 10 avril, la Diète d'Agram à lui envoyer ses députés pour que la représentation nationale figurât au complet au couronnement; il déclarait qu'on était d'accord sur les principes d'une entente — unité de la couronne de Saint-Étienne, large autonomie de la Croatie — et qu'il ne resterait qu'à en déterminer les détails. La Diète croate fut convoquée de nouveau pour répondre à cette proposition. De Vienne, une violente pression s'exerçait en faveur de la Hongrie. Mgr Strossmayer, cité *ad audiendum verbum regium*, reçut le choix entre une visite forcée à l'Exposition universelle de Paris et la présence à la Diète avec obligation de voter pour la Hongrie; il préféra le voyage. Malgré tout, le parti national, adversaire des propositions hongroises, garda la majorité. La Diète s'obstina dans sa résistance et ses prétentions, et fut aussitôt dissoute. La ville de Fiume, que se disputaient depuis longtemps la Hongrie et la Croatie, fut placée sous l'autorité d'un commissaire extraordinaire du gouvernement hongrois, et invitée, sans préjudice pour l'avenir, à envoyer son représentant au Parlement de Pest. Le couronnement s'accomplit ainsi sans que la question croate eût été définitivement réglée. Mais la solution n'était pas douteuse. Le baron Rauch, le chef du parti « magyaron », favorable à l'union avec la Hongrie, fut nommé ban; et grâce à lui le Compromis hongro-croate fut signé, plus d'un an après le Compromis austro-hongrois, à la fin de 1868 [2].

Le couronnement de François-Joseph comme roi de Hongrie, qui eut lieu en juin 1867, scella l'accord conclu entre la dynastie et les Magyars. En acceptant de procéder à cette cérémonie que, dix-huit ans plus tôt, à son avènement au trône, il n'avait même pas songé à mentionner, François-Joseph faisait publiquement amende honorable pour Schwarzenberg et pour Bach comme pour Schmerling. En consentant, après dix-huit ans de pouvoir effectif, à chercher dans le couronnement historique la légitimation de son

1. Kónyi, *Deák*, IV, 345.

2. Loiseau, *La Hongrie et l'opposition croate*, *Revue des deux Mondes*, 1895, 1er Nov., 103. Hořica, *Nynější pol. situace v Charvatsku*, *Osvěta*, 1892, II, 768-70. Marczali, *Enchiridion*, 905.

Digitized by Google

règne passé et la légitimité de son règne futur, il faisait au principe au nom duquel la Hongrie avait vaincu, le principe de la continuité du droit, la plus haute et la plus éclatante des concessions. Elle ne suffisait pas à l'opposition, car l'extrême gauche et la gauche modérée cherchèrent à soulever des difficultés à propos de l'abdication de Ferdinand et de la renonciation de François-Charles. L'une demandait que ces deux personnages adressassent au Parlement hongrois leur abdication et leur renonciation, comme ils auraient dû déjà le faire en 1848 ; l'autre, que tout au moins le souverain déclarât formellement convenir que l'abdication et la renonciation auraient dû se produire dans la forme indiquée par les adresses de 1861. Le gouvernement et la majorité se contentèrent d'insérer dans la loi une acceptation après coup de ces deux actes et une réserve en faveur des droits de la Hongrie contre toutes les conséquences qu'on pourrait prétendre tirer de la façon dont ils s'étaient accomplis en 1848. Andrássy n'eut pas de peine à montrer que cette déclaration formelle, sanctionnée par le souverain qu'on allait couronner, répondait mieux au vœu du Parlement de 1861 et garantissait mieux les droits du pays que les renouvellements d'abdication et de renonciation que l'opposition voulait exiger. Elle donnait aussi d'une question délicate, où le souverain était intéressé jusque dans sa dignité personnelle, une solution qui ménageait tous les intérêts et tous les droits, et qui ne pouvait pas laisser de dangereuses rancunes [1]. Le couronnement s'accomplit au milieu d'une joie universelle. La présence des diplomates étrangers, celle d'une députation du Reichsrath attestaient l'importance de cet acte et le rôle nouveau que la Hongrie allait désormais jouer dans la monarchie. La réconciliation entre les Magyars et la dynastie, dix-huit ans après la déclaration d'indépendance, était complète. Une amnistie générale rouvrait les portes du pays aux victimes de l'ancien système, et le couple royal consacrait le don de joyeux avènement que, suivant l'usage, lui avait offert la représentation nationale, à des secours qui devaient être distribués aux invalides et aux familles des morts de l'armée insurrectionnelle de 1848-1849. Aucun acte ne pouvait témoigner d'une façon plus loyale et plus digne de la sincérité avec laquelle le roi acceptait l'ère nouvelle et toutes ses conséquences, montrer mieux combien il était résolu, selon ses propres expressions, à effacer « non seulement les suites des tristes événements du passé, mais aussi les souffrances qu'ils avaient

1. Kónyi, *Deák*, V, 99-105. Lederer, *Andrássy*, I, 233-6.

Digitized by Google

laissées ». Sa popularité s'en accrut subitement. Quelques jours après, Tisza, toujours en quête de surenchères, invita le gouvernement à présenter un projet qui accordât des secours aux combattants de 1848-1489, à leurs veuves et à leurs orphelins, en invoquant l'exemple que venait de donner le roi. Ce serait, lui répondit Andrássy, perpétuer le souvenir de discordes civiles qu'il faut se hâter au contraire d'effacer ; ce ne serait pas imiter le roi, mais le blesser ; on pourrait croire que l'auteur de la proposition n'a eu en vue que de contrebalancer l'effet produit par la générosité du souverain et d'embarrasser le ministère [1]. Une majorité énorme [2] rejeta cette motion perfide. Le parti de Deák, encore dans tout l'éclat de son triomphe, pouvait dédaigner les attaques de l'opposition. Il avait restauré l'État hongrois ; il ne lui restait plus qu'à conclure un accord définitif avec la Cisleithanie pour que la reconstruction de la monarchie fût achevée.

Beust avait eu la tâche moins facile qu'Andrássy. A la haine que lui portaient les Slaves, les Allemands n'opposaient encore qu'une demi-confiance. La chute de Belcredi les avait un peu reconciliés avec lui ; mais, dualistes par nécessité, ils restaient au fond du cœur des centralistes à peine résignés, et ils lui en voulaient vaguement de détruire leur ancien idéal. Il désirait avec raison constituer immédiatement, pour être dans la logique du dualisme, un ministère parlementaire cisleithan ; mais les chefs des libéraux allemands, Herbst, Giskra, Hasner, refusèrent toutes ses offres, soit par défiance de lui, soit pour des raisons personnelles [3], soit par pudeur centraliste. Même parmi les fonctionnaires, il essuya des échecs ; car il exigeait que le projet hongrois sur les affaires communes fût adopté sans aucune modification en Autriche, et peu d'Autrichiens acceptaient cette condition humiliante et dangereuse même pour l'avenir du Compromis [4]. Beust eut alors recours à quelques fonctionnaires de couleur politique neutre. Le plus notable était le comte Taaffe, compagnon d'enfance et de jeux de l'empereur, alors gouverneur de la Haute-Autriche, et qui accepta sans doute dès lors un poste de ministre, comme douze ans plus tard il le fit encore, pour rendre un service personnel au souverain.

1. Lederer, *Andrássy*, I, 240-9.
2. 204 contre 79.
3. Les inimitiés et les rivalités personnelles jouaient un grand rôle dans ce parti. — *Dreissig Jahre*, I, 202, 205-6. Beust, *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 108.
4. Kellersperg, *C. R. st.*, 13 nov. 1877. Beust, *o. c.*, II, 107.

Digitized by Google

La tâche essentielle du nouveau gouvernement était de réunir le Reichsrath étroit et de lui faire approuver le Compromis, pour que le dualisme pût commencer à fonctionner. Les Diètes furent aussitôt convoquées pour le 18 février. Les gouverneurs leur donnèrent connaissance d'une circulaire ministérielle qui expliquait que la nécessité d'en finir vite avec les difficultés causées par la situation en Hongrie avait exigé la conclusion de l'entente avec la Transleithanie. Cette entente étant un fait accompli, la convocation du Reichsrath extraordinaire devenait sans objet. Aussi le gouvernement avait-il convoqué l'ordinaire, pour lui soumettre les résultats de l'entente avec la Hongrie à « l'acceptation », et en même temps des projets de revision constitutionnelle cisleithane et de réformes militaires, administratives et économiques. En d'autres termes, le Compromis était à prendre ou à laisser : pour engager tous les partis à le prendre, on offrait quelques satisfactions à chacun, aux libéraux une loi sur la responsabilité ministérielle et sur la modification de l'article 13, aux fédéralistes une extension de l'autonomie provinciale. La majorité des Allemands était résignée à avaler la pilule. « Si l'on dit », écrivait Herbst, « que l'on nous présente le projet sur le Compromis avec la Hongrie à l'acceptation », cela n'implique pas que nous ne puissions le rejeter ni l'amender. Mais qu'arriverait-il si la Chambre ou la majorité prenait une attitude hostile au projet ? C'est une autre question.... N'a-t-on pas prévu ce cas ? Très-probablement si : l'expérience a malheureusement montré que, pour des projets importants, le gouvernement peut toujours se faire sa majorité[1]. » Beust allait en effet, une fois de plus, démontrer l'excellence du système de Schmerling.

Les Diètes libérales firent bon accueil à la circulaire ministérielle. Elles revendiquèrent pour la Cisleithanie le droit d'examiner sérieusement et d'amender le Compromis qu'on voulait lui imposer comme un fait accompli ; mais c'était plutôt pour la forme et pour l'honneur. Des Diètes slaves en Bohême, en Moravie, en Carniole, Beust devait au contraire s'attendre à une vive opposition. Dès la retraite de Belcredi, les chefs tchèques de Bohême avaient cherché à organiser contre le nouveau système une alliance de tous les fédéralistes. Ils étaient pour le refus pur et simple des élections ; mais les Polonais craignirent de compromettre par une opposition aussi déclarée la situation de Goluchowski, qu'ils tenaient à garder comme gouverneur de Galicie ; les Tchèques de

1. *Dreissig Jahre*, I, 202.

Digitized by Google

Moravie et les Slovènes, qui n'étaient en majorité que par l'appui de Belcredi, craignaient une dissolution. Il fut donc convenu qu'on élirait les députés au Reichsrath, mais avec réserves et protestations [1]. La Diète de Prague, dans une adresse à l'empereur, contesta au Reichsrath tronqué le droit et les moyens d'exercer les pouvoirs dévolus par la Constitution à la représentation de l'Empire. Rappelant les paroles du manifeste de septembre, elle affirma « qu'une Constitution expressément rejetée et abandonnée même par le gouvernement dans une partie de l'Empire, donc inapplicable dans son ensemble, et qui, d'ailleurs, n'a jamais été pleinement appliquée, ne peut former de ses fragments épars le droit constitutionnel du reste de la monarchie » ; aussi le prochain Reichsrath ne peut-il être qu'une assemblée extraordinaire, consultative, qui n'aura pas le droit de prendre des décisions à la majorité. A cette assemblée, la Diète, tout en regrettant que la voie tracée par le manifeste de septembre n'ait pas été suivie jusqu'au bout, est prête à envoyer ses députés sous réserve de tous les droits du royaume, de son individualité qui ne peut disparaître dans une « moitié occidentale de l'Empire », et sous la garantie que « sans la collaboration de la Diète, il ne pourra intervenir aucun changement qui altère le droit public héréditaire de la Bohême et les rapports du pays avec le trône et l'Empire [2] ». Rieger prononça en faveur de l'adresse un éloquent discours. On veut créer dans la monarchie autrichienne un nouvel État, dont personne ne connaît au juste même le nom. « Les uns l'appellent les pays non-hongrois, ce qui est une pure négation ; d'autres disent la moitié occidentale de l'Empire, ce qui est un mensonge statistique, et d'autres encore le nomment Cisleithanie, ce qui est un non-sens géographique. » Il affirme le droit égal de la Bohême et de la Hongrie, et donne au souverain un avertissement très-clair : « La légitimité des dynasties et celle des peuples ont des racines communes, entrelacées : si vous voulez arracher du sol la légitimité des peuples, celle des dynasties non plus ne sera plus solide. Lorsque des patriotes éprouvés, lorsque les fils des grandes familles de ce pays, dont les ancêtres ont durant tant de siècles immolé à la défense de cet Empire leurs biens et leurs vies, sont d'accord avec les fils du peuple pour parler ainsi à leur roi héréditaire, leur voix, nous l'espérons tous, aura plus d'auto-

1. Jahn, *F. L. Rieger*, 337-8.
2. Srb, *Pol. děj*, I, 158-61.

Digitized by Google

rité que la voix d'un serviteur à gages appelé de l'étranger [1].» Une majorité de plus des deux tiers adopta l'adresse [2]. La députation chargée de la porter à Vienne fut arrêtée en route par le télégramme de Beust qui annonçait la dissolution de la Diète.

Les amis et les ennemis des Tchèques [3] leur reprochent également de s'être obstinés, en février, dans l'attitude qu'ils avaient prise en décembre, et de s'être cramponnés à des distinctions verbales entre le Reichsrath ordinaire et l'extraordinaire. Les Slaves avaient, grâce aux élections faites sous Belcredi, la majorité au Reichsrath ; il fallait accepter le Compromis et faire ensuite la revision cisleithane selon leurs idées. — Mais Beust aurait-il accepté cette revision ? et surtout, les Hongrois lui auraient-ils permis de l'accepter ? Ils étaient, depuis que le Compromis était un fait accompli, les maîtres de la situation, et l'hégémonie allemande en Cisleithanie était leur programme. La politique des Tchèques, en février, était la conséquence logique de celle qu'ils avaient suivie en décembre ; c'était alors qu'ils avaient commis la grande faute qui décida de leur sort. S'ils s'étaient résignés alors à l'inévitable, ils pouvaient encore obtenir des compensations. Mais si, en février, ils avaient cédé, qui leur garantissait que, sitôt le Compromis adopté avec leurs voix, le gouvernement ne dissoudrait pas leurs Diètes pour y ramener la majorité allemande dont il aurait besoin ? Les lois électorales de Schmerling rendaient impossible toute entente sûre avec un ministère qui pouvait à tout moment changer le rapport des partis au Parlement, et se créer la majorité dont il avait besoin.

La conduite de Beust en donna la preuve éclatante. La Diète de Moravie avait adopté une adresse beaucoup plus modérée que celle de Bohême, et, au lieu d'attendre, comme on faisait à Prague, la réponse de l'empereur, nommé immédiatement ses députés au Reichsrath ; elle n'en fut pas moins aussitôt dissoute. Celle de Carniole, qui avait tenu la même conduite, subit le même sort : et, si celle du Tirol, qui les avait imitées, y échappa, ce fut, dit Beust, uniquement parce qu'on ne pouvait pas attendre de nouvelles élections un changement de la majorité [4]. Ce simple aveu suffirait à justifier l'opposition complète des Tchèques ; il prouve bien qu'il ne s'agissait pas, comme on le prétendait officieuse-

1. Beust. — *Řeči dra Riegra*, IV, 182-93.
2. 156 contre 76.
3. Eim, *Pol. úvahy*, 48-9. Beust, *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 110.
4. Beust, *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 111.

Digitized by Google

ment, de sauvegarder l'autorité du gouvernement, mais de lui faire une majorité. Si les Tchèques l'avaient embarrassé en se soumettant, il aurait sûrement trouvé bientôt un autre prétexte pour accomplir sa manœuvre. La Diète de Galicie, malgré tous les engagements pris dans une réunion fédéraliste qui s'était tenue le 15 février à Vienne, élut le 2 mars, sans adresse et sans protestations, ses représentants au Reichsrath. Menacée de dissolution, elle était, dirent les partisans du vote, comme l'homme à qui des brigands, dans un bois, demandent la bourse ou la vie, et qui se prononce pour la bourse [1] ; car une dissolution, c'était une majorité ruthène. La vérité est moins émouvante. Beust avait entamé avec les Polonais, depuis longtemps, à ce qu'il semble [2], des négociations où Goluchowski lui servait d'intermédiaire ; et, au moment décisif, il leur posa l'alternative : ou protester et se faire dissoudre, ou voter sans réserve et s'assurer ainsi la bienveillance du gouvernement pour leurs désirs acceptables [3]. Ils préférèrent la concession fructueuse au sacrifice inutile. C'était l'une des premières manifestations de la nouvelle politique qu'ils allaient inaugurer, instruits par l'échec de l'insurrection nationale de 1863 : l'école de Cracovie commençait à exercer son influence. Fondée par des hommes qui avaient eux-mêmes pris part à l'insurrection, elle se donnait pour but de combattre le « patriotisme nuisible » des révolutionnaires, pour lui substituer le « patriotisme politique » de la nouvelle doctrine conservatrice. Le parti des « Stanczyk [4] » se proposait d'assurer l'existence nationale des Polonais en la séparant de l'idée de la restauration de l'État polonais, de substituer aux revendications territoriales les revendications constitutionnelles, c'est-à-dire de ne plus demander aux puissances partageantes de consentir à leur propre partage, mais seulement de les amener à changer de système. Il voyait la meilleure garantie de l'existence nationale « dans l'entente avec

1. Srb, *Pol děj.*, I, 171.

2. Ebeling, *F. F. Graf Beust*, II, 436, 561. Ebeling, biographe enthousiaste et souvent inspiré de Beust, parle de promesses qui auraient été faites déjà durant les négociations avec la Hongrie ; il faudrait donc en conclure que l'alternative posée par Goluchowski au nom de Beust n'a fait qu'achever une action antérieure.

3. Beust, *Aus drei Vierteljahrh.*, II, 111.

4. Stanczyk était le nom d'un fou du roi Sigismond III, qui, comme fou, pouvait dire impunément des vérités dangereuses. Les fondateurs de la nouvelle école intitulèrent leur première satire contre le patriotisme « nuisible » de l'insurrection de 1863 : *Les papiers de Stanczyk*, par une allusion très claire à leur désir de dire la vérité et aux dangers qu'ils couraient. Le parti en prit son nom, qui lui est d'ailleurs donné surtout par ses ennemis.

Digitized by Google

l'ordre établi, dans la reconnaissance de l'autorité et l'appui à lui prêter, dans le loyalisme envers le trône et une sincère collaboration dans l'intérêt de l'État, puisque celui-ci a réuni à son intérêt les droits et les besoins de la nation. Aussi l'école reconnut-elle non seulement la nécessité, mais l'utilité du compromis longtemps rejeté avec la réalité [1] ». — Cette nouvelle politique polonaise a mêlé de plus en plus intimement les Polonais à la vie de l'Autriche, tout en maintenant la Galicie presque entièrement soustraite à la prise de l'Autriche occidentale ; et elle leur a donné ainsi une influence politique considérable. Elle a, par contre, fort ébranlé la solidarité slave qui existait aux débuts de l'ère constitutionnelle, et, plus d'une fois, une volte-face intéressée des Polonais a inspiré aux Tchèques d'amères réflexions sur « la sûreté des alliés » [2].

Cette défection rendit encore plus précaire la situation des Tchèques, contre qui le ministère avait déjà entamé la lutte. Toutes les ressources des lois et des règlements électoraux de Schmerling, comme tous les moyens de la pression officielle, furent mis en œuvre [3]. L'archiduc Charles-Louis, frère de l'empereur, se rendit à Brünn et à Prague pour faire comprendre clairement à la haute aristocratie ce que l'empereur attendait de son loyalisme. « L'empereur », dit Beust [4], « me soutint de la façon la plus loyale, car il ne laissa pas ignorer à la noblesse de Bohême qu'il souhaitait un résultat des élections favorable au gouvernement. L'archiduc Charles-Louis ne le cacha pas dans un court séjour qu'il fit à Prague. Il n'y a rien de plus constitutionnel, » ajoute le bon apôtre, « que l'appui prêté par un souverain au gouvernement qu'il a choisi ; ce n'est que dans le camp féodal que l'on parla de pression illicite. » Le résultat de ces procédés si constitutionnels fut de renverser la majorité dans les curies de la grande

1. Kosmian, *Die Stanczyken* (trad. du pol.), dans *Zeit*, n° 50, p. 163.

2. « La sûreté des alliés » est le titre donné par Srb, *Pol. děj.*, I, 170, au chapitre où est racontée l'histoire de la Diète polonaise de 1867.

3. Les élections autrichiennes pourraient offrir à des chercheurs de curiosités une collection de tous les « trucs » à employer pour fausser le suffrage et piper les dés électoraux. Qu'il s'agisse de la Basse-Autriche, de la Galicie, de la Bohême, le scandale est partout le même, l'époque seule diffère. Tous les renversements de la majorité en Bohême, du moins ceux qui l'ont rendue aux Allemands, n'ont pu être obtenus que par ces procédés : en 1871, après le ministère Hohenwart, comme en 1867 après le ministère Belcredi. Pour cette dernière époque, Srb, *Pol. děj.*, I, 170-7 ; *Řeči dra Riegra*, IV, 200-14.

4. Beust, *Aus drei Vierteljahrh.* II, 111.

Digitized by Google

propriété, et, par suite, dans les Diètes [1]. A Prague et à Brünn, ce furent des Diètes en majorité allemandes qui se réunirent au début d'avril. A Prague, au milieu de l'hostilité et des interruptions de la majorité, Rieger prononça encore contre le dualisme un de ses plus beaux discours. Tous les arguments politiques et tous les arguments de droit qu'on pouvait faire valoir contre le nouveau système y sont réunis et présentés avec une conviction et une passion ardentes, et pourtant presque toujours avec mesure. Le dualisme affaiblira la monarchie ; il est un système dirigé uniquement contre les Slaves [2] ; par là même, il compromet la mission de l'Autriche en Orient, mission qui ne peut s'accomplir qu'avec le concours enthousiaste des Slaves ; il donne aux Magyars un rôle au-dessus de leurs forces ; il impose aux pays non hongrois, en particulier à la Bohême, un octroi, « non pas un octroi de notre empereur et roi légitime, mais un octroi de M. Deák » ; il lèse les droits historiques du royaume ; il sanctionne une injustice commise au détriment de la nation tchèque, d'une nation qui a pour devise : « maintenir l'Autriche et se maintenir dans l'Autriche », et les conséquences de cette injustice pourront peser lourdement sur la monarchie ; ce n'est pas moi, dit Rieger, c'est un écrivain étranger, Saint-René Taillandier, qui a dit : « Chaque injustice exercée contre les Tchèques est une arme redoutable donnée à la propagande de l'esprit russe.... Le jour où tout espoir leur serait enlevé, le jour où la Russie seule leur apparaîtrait comme une puissance libératrice, ni l'autorité du gouvernement autrichien ni les exhortations de M. Palacký ne pourraient opposer une digue au courant de l'opinion ». Je ne prends pas, dit Rieger, toutes ces paroles à mon compte ; mais elles sont d'un homme d'une haute culture politique, et elles méritent à ce titre de retenir l'attention de ceux qui dirigent les destinées de l'Autriche. Qu'ils n'oublient pas que, pour maintenir l'Autriche, il faut avant tout qu'ils prennent pour règle de leur politique envers les peuples slaves la justice. « Ne venez pas nous dire un jour que nous ne vous avons

1. Dans le collège de la grande propriété fidéicommissaire de Bohême, l'élection eut lieu à une voix de majorité ; Srb, *Pol. děj.*, I, 176. Kalousek, *Řeči dra Riegra*, IV, 200, dit à 3 voix.

2. Il circulait dans le public un récit d'après lequel Beust, à qui un gouverneur faisait observer combien le retour à la Constitution de février déchaînerait d'opposition parmi les Slaves, aurait répondu : « Je ferai des Slaves ce que Belcredi voulait faire des Allemands ; je les collerai au mur. » Beust nia le propos, ce qui ne prouve pas qu'il ne l'ait pas tenu. Srb, *Pol. děj.*, I, 199, note.

Digitized by Google

pas avertis à temps, *Discite justitiam moniti* [1] ». Mais les Tchèques ne combattaient que pour l'honneur. La majorité avait son siège fait ; la discussion même ne pouvait que la pousser à l'intransigeance. Rieger, pour marquer son désir d'une entente avec les Allemands, leur avait dit : nous vous tendons une feuille blanche. inscrivez-y toutes les garanties que vous pouvez désirer pour votre nationalité dans ce pays, nous vous les donnerons, car elles nous garantiront, à nous, que l'unité de ce pays sera maintenue, et c'est notre désir le plus cher [2]. L'orgueil allemand pouvait-il subir plus cruelle offense que de se voir traité par les Tchèques comme Deák traitait les Croates ? Les Allemands ne prirent même pas part à la discussion ; la plupart d'entre eux, pendant que les orateurs tchèques parlaient, se trouvaient au buffet, même Herbst, le rapporteur de la majorité [3]. Il ne se donna pas grand peine pour justifier sa proposition d'élire les députés, qui fut adoptée. Rieger se leva pour une dernière protestation. Le Reichsrath non hon-

1. *Reči dra Riegra*, 220-42. La citation de Saint René Taillandier en français dans le texte, p. 240-1.

2. *Řeči dra Riegra*, IV, 230.

3. Srb, *Pol. děj.*, I, 182. Rieger avait fait allusion à cette attitude au début de son discours : « Comme rapporteur de la minorité, mon rôle serait proprement de réfuter les arguments apportés par nos adversaires contre notre opinion. Mais, de ce côté, ma tâche a été rendue trop facile, car nous n'avons pas entendu même un argument contre notre opinion. Ces Messieurs pensent sans doute que, lorsqu'on a la majorité, on n'a pas besoin d'arguments; mais les convenances au moins exigeaient que, s'ils ne voulaient pas pour leur part présenter des arguments, du moins ils écoutassent les arguments qu'on leur oppose, et ne s'absentassent pas d'une façon aussi ostensible qu'ils l'ont fait hier. » Les journaux allemands cherchèrent à justifier cette attitude en disant que, puisque les députés tchèques manquaient d'égards aux Allemands en leur parlant une langue qu'ils ne comprenaient pas — le tchèque — alors qu'eux-mêmes savaient l'allemand, les Allemands ne leur devaient pas plus d'égards. Un journal de Vienne déclara qu'à la Diète on ne devait parler qu'allemand (Srb, *Pol. děj.*, I, 178 note). L'exaspération des passions nationales produite par les brusques changements de la politique gouvernementale au cours de ces sept années se manifesta plus que jamais dans cette Diète. Le gouvernement y avait contribué, en nommant un grand-maréchal incapable de prononcer une syllabe de tchèque et un vice-grand-maréchal qui ne pouvait qu'écorcher cette langue sans paraître comprendre ce qu'il disait. Les Tchèques insistant pour le respect de l'égalité des langues, il fallut faire traduire en tchèque par un fonctionnaire les énonciations du bureau. ce qui donna encore lieu à des protestations. Mais autrefois, dirent les Allemands, vous compreniez ce que le grand-maréchal Nostic disait en allemand. « Si jusqu'ici nous n'avons pas exigé cette traduction. » répondit Zeithammer, « c'était par pure bonne volonté. Mais le temps est venu où il nous faut maintenir intégralement tout notre droit. » Toužimský, *České státní právo za vlady Beustovy*, *Osvěta*, 1887, I, 249.

grois, dit-il, va procéder à une revision des Constitutions de la monarchie et du royaume : l'une est de la compétence de la représentation de tout l'Empire, l'autre de celle de la Diète. Ce Reichsrath est issu d'une loi électorale injuste pour notre nation. Au nom de notre droit public et de notre nationalité, dans l'intérêt de la monarchie et de la dynastie, nous protestons contre toutes ses décisions, nous les déclarons sans valeur et sans force pour le peuple bohême, et nous les combattrons avec toutes les armes du droit et de la loi. Puis les députés tchèques sortirent de la salle, et la majorité procéda à l'élection des députés au Reichsrath [1]. Les choses se passèrent de même en Moravie et en Carniole, et. grâce au jeu du système de Schmerling comme à une fournée de pairs, Beust obtint le Reichsrath qu'il lui fallait pour enregistrer le résultat de ses négociations avec la Hongrie.

Ce nouveau Reichsrath se réunit le 20 mai. Parmi les députés, 118 membres de la gauche, Allemands libéraux, Italiens de Dalmatie et Ruthènes, faisaient face à 68 opposants fédéralistes, Polonais, Croates, Slovènes et Allemands cléricaux du Tirol : les Tchèques manquaient. Herbst était le vrai chef des libéraux ; il disposait sans réserve des quarante députés de la Bohême [2]. Il s'était résigné au dualisme [3], à la condition que le centralisme restât intact en Cisleithanie et que la victoire de la Constitution hongroise profitât à l'autrichienne. La plus grande partie des députés allemands adopteraient ce programme par intérêt national, par sentiment anticlérical, et aussi parce que les intérêts commerciaux et industriels qu'ils représentaient exigeaient le maintien de l'union douanière et économique avec la Hongrie, la meilleure cliente de l'Autriche. Les centralistes obstinés étaient peu nombreux parmi les députés, plus à la Chambre des seigneurs, où l'ancienne bureaucratie était si fortement représentée. Mais, là aussi, la résignation au dualisme l'emportait déjà visiblement. Carlos Auersperg, nommé président par l'empereur, et pourtant l'un des adeptes les plus convaincus de la doctrine centraliste de Schmerling, exprima dans son discours d'ouverture le souhait que l'avenir adoucît « la douleur du patriote autrichien contraint désormais d'avoir un cœur partagé ».

1. Srb, *Pol. děj.*, I, 185-98.
2. Kónyi, *Deák*, V, 80.
3. Il n'inspirait d'ailleurs pas grande confiance aux Hongrois : « s'il devient ministre, il jouera le rôle de Schmerling envers nous et envers Beust », dit Lónyay. Kónyi, *Deák*, V, 97.

Digitized by Google

Le discours du trône et les adresses de réponse des deux Chambres forment un contraste intéressant : l'un est timide, semble présenter des excuses, les autres sont raides et sévères. L'empereur explique qu'il a fallu mettre d'accord, dans l'intérêt même du constitutionnalisme, le droit public « plus ancien » de la Hongrie avec le Diplôme et la Patente. « J'espère fermement que le Reichsrath ne refusera pas son consentement à l'entente conclue, qu'un examen impartial de la situation sous tous ses aspects fera disparaître des inquiétudes qui devraient me tourmenter profondément, si je n'avais la conviction qu'une sincère bonne volonté, de tous les côtés, assurera le succès du nouvel ordre de choses. » Il annonce les lois de revision de la Constitution, insiste sur la nécessité de donner une solution à la question financière ; il invite les membres du Parlement à jeter un voile sur un récent et douloureux passé, répudie toute idée de revanche, convie tous les peuples de l'Autriche au travail utile et fécond. Herbst, dans son projet d'adresse, rappelle sans ménagements « le désespoir complet auxquels s'abandonnèrent, après les coups qui frappèrent l'Empire l'an dernier, tant de cœurs patriotes, le redoutable sentiment de découragement et de manque de confiance en l'avenir de l'Empire qui s'empara des esprits et se répandit toujours plus loin » : c'est la suspension qui a tout fait. Il prend acte du rétablissement de la Constitution hongroise, comme d'un fait acquis, en regrettant que, par la suspension, la représentation constitutionnelle des pays non-hongrois ait été empêchée d'exprimer à temps leurs vues et leurs vœux. Dans la discussion du Compromis, le Reichsrath ne peut s'inspirer que des droits et intérêts des pays qu'il représente ; c'est le seul moyen d'arriver à un accord satisfaisant pour tous et par là même durable. La Constitution de 1861 a besoin aussi d'être révisée en un autre sens, pour « entourer les droits constitutionnels du Reichsrath de garanties égales à celles dont jouit la Constitution hongroise. » En Autriche aussi, il faut établir le principe que « aucune loi ne peut entrer en vigueur sans le consentement des représentants du peuple ». La Patente militaire, retirée en Hongrie devant les protestations du Parlement, mais maintenue en Autriche, et tant d'autres mesures prises jusque dans ces derniers temps, vont contre ce principe. L'adresse enregistre les promesses de modifications libérales à la Constitution; elle y ajoute la demande d'une complète réforme administrative et judiciaire, de lois assurant aux citoyens les libertés modernes, et de la revision du Concordat dans celles

Digitized by Google

de ses dispositions qui ont trait à la justice et à l'instruction; elle salue la déclaration qu'on ne songe pas à une revanche, et se termine par un appel à l'union. L'adresse de la Chambre des seigneurs, rédigée par Ant. Auersperg, insiste beaucoup plus sur les dangers du dualisme, les regrets qu'il inspire, les garanties qui sont nécessaires à l'unité de la monarchie ; elle prend acte des promesses libérales du discours du trône, et recommande une politique franchement moderne de progrès et de culture intellectuelle. « L'adresse des députés est coulante et conciliante dans la question du Compromis, mais sévère, énergique, détaillée, sans fard dans les questions de liberté; l'adresse des seigneurs se montre raide et fermée vis-à-vis de la Hongrie, molle et pleine de réserves en ce qui concerne la liberté [1] ».

Même les députés les plus résignés au dualisme ne voulurent pas se priver, dans la discussion, du plaisir d'assouvir sur Beust leur rancune centraliste, et il ne se gêna pas de leur répondre que le prix de la restauration de la Constitution était, il ne l'avait jamais caché, le Compromis avec la Hongrie, et que quelques mois plus tôt ils n'avaient pas trouvé ce prix trop haut. L'ensemble de l'adresse fut adopté presque à l'unanimité. Pour affermir sa position vis-à-vis de l'empereur et vis-à-vis des Hongrois, Beust avait besoin d'une forte majorité. Il en trouva l'appoint dans les Polonais, qui, jusqu'au dernier moment, feignirent de vouloir au moins s'abstenir, puis, dans une négociation poursuivie pendant une séance de nuit dans un local voisin de la salle des séances, lui vendirent leurs voix contre la promesse de nouvelles concessions nationales qui les rapprocheraient de leur but : la polonisation et l'autonomie complète de la Galicie. Ils craignaient, s'ils refusaient leurs voix à Beust, d'affaiblir sa position et de frayer ainsi la voie à un ministère encore plus centraliste-allemand [2]. Ils s'irritèrent sans doute aussi de l'attitude nouvelle des Tchèques. Encore tout chauds du combat, les principaux chefs tchèques étaient allés, à l'occasion de l'exposition ethnographique de Moscou, manifester en Russie leurs sympathies slaves. Leur besoin de prouver au monde et de se prouver à eux-mêmes qu'ils n'étaient pas isolés, pas à la merci de leurs adversaires, qu'une grande race les soutenait de son intérêt et de ses vœux, était humainement fort compréhensible. Mais le voyage à Moscou n'en fut pas moins une grosse faute politique. Les sympathies russes étaient purement

1. Schulthess, *Eur. Gesch.-Kalender*, 1867, 269.
2. Kónyi, *Deák*, V, 97-8.

Digitized by Google

platoniques. Le gouvernement de Saint-Pétersbourg avait d'autres buts, plus positifs et plus précis que l'établissement de la solidarité slave. L'accueil que reçurent les Tchèques ne pouvait que les entretenir dans des illusions nuisibles à leur propre force. Leur pèlerinage, par contre, irrita les Polonais, dont la brouille avec la Russie était, depuis 1863, de nouveau complète; il blessa et inquiéta la cour de Vienne, toujours ballottée de la peur du panslavisme à celle du pangermanisme ; il fortifia ainsi la situation de Beust et des Allemands de Bohême, alliés pour faire adopter le Compromis [1].

Les adresses de deux Chambres montraient que le dualisme ne rencontrerait plus en Cisleithanie de résistance sérieuse. Ainsi était assuré le succès du plan qu'Andrássy avait tracé à Beust : ajourner le Reichsrath après l'adresse, pour ne le réunir que lorsque, après le couronnement, le fait accompli aurait reçu une nouvelle et solennelle sanction [2]. Le ministère, au nom de l'empereur, invita le Parlement à se faire représenter officiellement au couronnement hongrois. Malgré les protestations de quelques centralistes, une députation fut élue, qui n'eut, déclara-t-elle, qu'à se louer de l'accueil reçu à Pest [3]. Sa présence fut la première reconnaissance solennelle du nouvel ordre de choses par les peuples autrichiens, comme la ratification de principe par l'Autriche constitutionnelle des engagements de l'Autriche absolutiste. Aussitôt le couronnement accompli, la loi hongroise sur les affaires communes et la revision des lois de 1848 furent sanctionnées. En Autriche, le Reichsrath appliqua pour la première fois le principe nouveau de la parité, en élisant une députation chargée de s'aboucher avec une députation égale en nombre du Parlement hongrois pour régler « les questions que la loi hongroise sur les affaires communes assigne aux députations » ; le principe des Délégations fut accepté du même coup [4]. Le nouveau régime semblait tenir ses promesses constitutionnelles; le ministère de la guerre, sur les protestations du Reichsrath, suspendait l'exécution des mesures que, quelques jours encore auparavant, il avait prises par voie absolutiste; c'était pour l'Autriche le bon côté de la parité. En juillet, le Reichsrath se sépara pour laisser la place aux députations.

1. Srb, *Pol. děj.*, I, 199, 202. Denis, *o. c.*, II, 507-8.
2. Kónyi, *Deák*, V, 78.
3. *C. R. st.*, 4, 5, 17 juin 1867.
4. *Neue Gesetzgebung*, I, 7, 9, 17.

Digitized by Google

Tant qu'il s'était agi de l'accord politique avec la Hongrie, c'étaient, du côté autrichien, les intérêts dynastiques qui avaient été au premier plan ; désormais, dans la discussion des accords économiques, c'étaient les intérêts des peuples. Ils allaient apercevoir la répercussion de la nouvelle organisation politique sur toute la vie économique et financière de l'Autriche, sur leur commerce, sur leurs impôts. Des solutions qui allaient être adoptées dépendait en grande partie l'avenir, la solidité du nouveau régime. La question de la Dette avait été en 1848 la première source de conflits entre les deux États de la monarchie. Si, sur ce point si important, nous laissons, disait Trefort, un des spécialistes hongrois en matière économique, subsister des difficultés entre le roi de Hongrie et l'empereur d'Autriche, nous en revenons à la situation de 1848 [1]. Ces arrangements matériels touchaient encore par un autre côté à la politique. La monarchie autrichienne, depuis des siècles, vivait de crédit. Une grande partie de sa Dette était placée à l'extérieur. L'étranger ainsi était directement intéressé à la solution de ces questions. La Hongrie, mûrie par l'expérience, ne voulait pas recommencer sa faute de 1848. Deák avait indiqué dans son adresse de 1861 la solution mixte, qui respectait le droit sans blesser l'équité. En droit, les dettes contractées par l'absolutisme ne lient pas le pays ; mais, pour des raisons d'équité, il est disposé à en assumer une part proportionnée à ses forces et à l'utilité qu'elles ont eue pour lui. Ce fut, il le remarquait lui-même, la seule de ses affirmations qui ne rencontra aucune contradiction. Cinq ans de réflexion n'avaient pas modifié les dispositions du pays, bien au contraire; Tisza et Ghyczy, dans les contre-projets qu'ils avaient soumis aux Quinze et aux Soixante-sept, acceptaient toutes les idées de la majorité sur la contribution de la Hongrie à la Dette, l'union commerciale et douanière, le partage des dépenses afférentes aux affaires communes suivant des quotes-parts; ils proposaient seulement d'autres modes de procéder, qu'ils jugeaient propres à préserver et à bien marquer aux yeux de l'étranger l'indépendance de la Hongrie. Leurs projets d'accords économiques étaient aussi illogiques que leurs projets d'accords politiques. On nous parle, disait Kautz [2], un des économistes de la majorité, de nous entendre avec les autres États de Sa Majesté sur la Dette, et en même temps on veut que la Hongrie fixe à elle seule la charge qu'elle assumera; la con-

1. Kónyi, *Deák*, V, 178.
2. Plus tard gouverneur de la Banque.

Digitized by Google

tradiction est évidente. Les membres de la majorité, sans rien sacrifier des droits du pays, « non seulement de ceux qu'il a exercés jusqu'ici, mais aussi de ceux qui ont jamais pu ou pourront jamais lui appartenir »[1], tenaient compte des nécessités politiques et économiques qui s'imposaient à eux. Lónyay et Deák insistaient sur les difficultés pratiques et politiques que soulèverait un partage en capital de la Dette, sur l'urgence de s'entendre avec l'Autriche, et de consentir aussi à enchaîner volontairement pour un temps la liberté de la Hongrie en matière de législation économique, si on ne voulait pas rétablir la ligne de douanes. Ils faisaient à la communauté, en considération de l'union politique établie par la Pragmatique-Sanction et des résultats de l'unité de fait qui avait duré plusieurs siècles, sa large part; mais ils réservaient en principe tous les droits de la Hongrie comme État indépendant. C'est pour bien le montrer que le projet des Soixante-sept stipulait que les accords économiques seraient temporaires, tandis que le Compromis politique, dans le silence des textes, devait rester en vigueur jusqu'à révocation. En outre, cette limitation de la durée du Compromis économique devait donner aux hommes d'État hongrois une arme nouvelle pour défendre la Constitution. Si un retour à des idées absolutistes et centralistes se manifestait jamais à la cour, l'échéance des accords économiques serait un excellent moyen de pression ; la Hongrie pourrait et devrait n'en accorder le renouvellement que contre de nouvelles garanties du respect de ses droits[2]. L'Autriche voyait la situation d'un autre œil. Son industrie et son commerce avaient en Hongrie leur principal marché : ils y jouissaient d'un monopole de fait ; la menace constante d'une dénonciation des accords commerciaux pèserait lourdement sur eux, les maintiendrait dans une dangereuse incertitude. Les Autrichiens s'inquiétaient de ces perspectives ; ils s'irritaient et s'indignaient de l'attitude que les Hongrois prenaient dans la question de la Dette. Les emprunts autrichiens n'avaient-ils pas servi en grande partie à la délivrance de la Hongrie, plus tard à sa mise en valeur par des réformes administratives et des travaux publics? Vouloir répudier maintenant la charge commune en gardant les avantages qui en formaient la contre-partie, n'était-ce pas de l'hypocrisie, si l'on invoquait des textes de lois pour masquer l'âpre recherche du profit, et en tous cas une effronterie sans pareille ? « Je tiens », disait Rieger[3], « que la nouvelle Autriche

1. Deák aux Soixante-sept. Kónyi, *Deák*, IV, 291.
2. Lederer, *Andrássy*, I, 280-1. Kónyi, *Deák*, IV.
3. Diète de Bohême, 12 avril 1867, *Řeči dra Riegra*, IV, 234, 275-76.

doit accepter cet héritage de la vieille Autriche sans bénéfice d'inventaire, comme disent les juristes. Les Hongrois pas plus que nous n'ont pu autrefois empêcher que des dettes publiques ne fussent contractées : il ne nous reste maintenant qu'à faire banqueroute et à dire : « Personne ne paie, » ou à payer tous également et honnêtement. Il n'est pas sûr que les Hongrois eussent jamais consenti à plus de concessions ; mais le triomphe leur fut rendu facile par l'attitude des négociateurs autrichiens. Les premiers pourparlers avaient eu lieu entre Andrássy, Eötvös et Lónyay d'une part, et Belcredi avec Beust d'autre part ; d'un côté, des patriotes hongrois, préoccupés uniquement d'assurer, et sous tous ses aspects, l'avenir de leur pays, des hommes aux idées larges, instruits par l'expérience, et l'un d'eux au moins bien au courant des questions qu'ils avaient à résoudre ; de l'autre un politique et un diplomate, plus attachés à la forme qu'au fond des choses, ignorants, Beust encore plus que Belcredi, des questions économiques, n'en comprenant même pas l'importance, dominés par l'idée qu'ils avaient à servir avant tout l'intérêt de la monarchie, et croyant le servir en sacrifiant l'Autriche à la Hongrie. Notre point de vue, dit plus tard au Reichsrath Becke [1], le conseiller financier de Beust, ne pouvait être que celui d'une complète impartialité, avec le seul souci des intérêts de l'empire ; et le Reichsrath ne se récria même pas. Wüllerstorff, le ministre du commerce, essaya sans succès de lutter et démissionna. Becke, intelligent et capable, mais léger, d'imagination optimiste, sans scrupules, enrichi des commissions perçues sur les emprunts qu'il avait négociés, ne cherchait qu'à se maintenir en faveur et à garder définitivement le portefeuille qui lui avait été confié à titre temporaire. Ce n'est pas lui qui eût contrarié Beust, pressé d'en finir. La conclusion du Compromis était un intérêt dynastique et politique du premier ordre, et les ministres de l'empereur ne pouvaient pas la retarder en faisant trop de difficultés sur ces questions d'argent. Elles méritaient pourtant, et on l'a vu depuis, d'être traitées moins cavalièrement, avec moins de négligence aristocratique. Beust s'endormit un jour que le gouverneur de la Banque autrichienne lui exposait la nécessité de ne pas oublier dans le Compromis la question de la Banque ; il écouta à peine la lecture de la convention définitive sur la Dette et les quotes-parts ; sa pensée était ailleurs [2]. Devant le Reichsrath, il

1. *C. R. st.*, 4 juin 1867.
2. Meyer, *Erlebnisse*. II, 93. Kónyi, *Deák*, V, 223 (journal de Lónyay).

Digitized by Google

chercha, fidèle à son habitude, à rejeter sur d'autres la responsabilité ; la bataille était perdue lorsqu'il fut appelé au commandement, la Constitution hongroise aux trois quarts restaurée, et il n'y avait plus qu'à accepter dans les questions économiques aussi les conséquences de cette situation [1]. L'excuse ne vaut pas grand chose, puisque Beust ne chercha même pas à négocier, qu'il accorda à la Hongrie, sans aucun effort, aucune tentative de compensation, la nomination du ministère, et rendit ainsi sa position imprenable. L'Autriche, n'ayant plus le choix qu'entre la soumission à la Hongrie et une crise économique générale avec une banqueroute certaine, se trouvait mise par la négligence ou le calcul peut-être des ministres impériaux chargés de la représenter, à la merci de la Hongrie ; c'était pour elle la « carte forcée » [2], dont les députés se plaignirent si vivement lorsqu'ils furent appelés à enregistrer les conséquences de la situation créée par la suffisance et la légèreté de Beust [3].

La parité aurait dû, semble-t-il, entraîner comme conséquence logique le partage par moitié des frais du dualisme ; les deux États, contractant à titre égal, auraient dû contribuer dans les mêmes proportions aux dépenses communes de leur union. Mais ce n'est pas ainsi que les Hongrois l'entendaient, et, ce qui est plus curieux, même l'immense majorité des Autrichiens acceptait que le partage fût inégal, et leur moitié de la monarchie plus chargée que l'autre. Cette singularité s'explique par l'état d'esprit des deux contractants. Les Hongrois n'avaient jamais songé qu'à la Hongrie ; ils ne considéraient la monarchie que du point de vue de la Hongrie ; elle assurait, et elle seule pouvait assurer à la Hongrie les moyens de jouer un rôle dans la politique européenne, d'être un grand État ; c'est pour cela qu'ils voulaient qu'elle vécût : mais les sacrifices qu'ils lui consentaient trouvaient leur limite rigoureuse dans l'intérêt hongrois. En Autriche, au contraire, — non pas seulement chez les Allemands, mais aussi chez les Slaves — il subsistait comme une sorte d'attachement sentimental à l'ancienne

1. *Neue Gesetzgebung*, I, 847.
2. C'est la *Zwangslage*, dont il fut si souvent parlé au cours des débats sur le Compromis.
3. Je n'ai pas à me prononcer ici sur des questions théoriques de droit constitutionnel hongrois, et je n'aurai pas non plus à rechercher si les charges que la Hongrie accepta étaient ou non équitables, proportionnées à ses forces et aux services que lui avait rendus la monarchie. Je me borne à montrer pour quelles raisons la Hongrie était plus forte que l'Autriche et à même de dicter sa volonté. Voir le jugement sévère de Beer sur Beust, *Finanzen*, 348.

Digitized by Google

monarchie. Les Allemands en particulier, qui s'étaient longtemps regardés comme les sujets par excellence des Habsbourg, qui avaient été associés ou s'étaient spontanément associés à toute la politique de l'unité autrichienne, ne voulaient pas admettre, malgré l'évidence, que cette unité désormais disparût, qu'elle pût jamais disparaître. Même chez un Kaiserfeld, on sent l'idée vague que l'Autriche a la charge de conserver les traditions d'unité, auxquelles la Hongrie est devenue infidèle, mais qui revivront sûrement. On sent, chez tous les Allemands, l'arrière-pensée que les faibles restes d'unité qui s'abritent dans les institutions communes doivent être précieusement conservés, car ils sont le germe d'un nouveau développement unitaire qu'au fond du cœur on tient pour inéluctablement nécessaire, au moment même où on proclame que le Compromis le rend désormais impossible [1]. Les Autrichiens, devenus par force des Cisleithans, restent, par la puissance de la tradition historique, des Autrichiens de la monarchie entière ; les Hongrois ne sont que des Hongrois. Aussi, dans l'intérêt de la monarchie, les Autrichiens acceptèrent-ils sans une sérieuse protestation de principe la disparité des chiffres [2]. Herbst, plus tard, a protesté contre l'idée que ce principe d'obligations différentes pour l'Autriche et pour la Hongrie aurait été acceptée en 1867 par son parti ; mais les termes mêmes de sa protestation, obscure et pleine de réserves, appuient l'opinion qu'ils voudraient infirmer [3]. Dix ans d'expérience du dualisme avaient démontré, lorsqu'il la formula, la vanité des espoirs unitaires conservés en 1867, et les Allemands ne tenaient pas à avouer qu'ils avaient été « les Don Quichottes de la fiction d'un État d'ensemble [4] ».

Les députations se réunirent au commencement d'août. Elles siégeaient, comme les Hongrois l'avaient voulu, séparément, communiquaient par écrit, pouvaient se réunir officieusement si cela leur paraissait nécessaire, mais ne tenaient de séance com-

1. Par exemple, *Neue Gesetzg.*, I, 535 (Plener).

2. Il y avait une autre raison qui les rendait conciliants, c'est qu'ils savaient qu'en acceptant le Compromis ils achetaient la Constitution autrichienne et leur hégémonie en Autriche. On voit, dans les débats qui eurent lieu alors, que cette considération les rendit plus souples sur des questions de chiffres et de détails : mais il n'apparait pas qu'elle ait influé sur le principe même de l'inégalité, qui ne semble pas avoir été discuté.

3. « En 1867 aussi, j'ai nié que nous dussions assumer, dans l'intérêt du maintien de l'État d'ensemble, des sacrifices que la Hongrie ne se serait pas imposés dans les mêmes proportions ; mais nous avons cependant un intérêt à ne pas laisser s'écrouler l'État d'ensemble. » *C. R. st.*, 20 nov. 1877.

4. Friedjund, *Ausgleich*, 55.

Digitized by Google

mune que pour enregistrer les résultats d'une entente ainsi conclue. Chacune comprenait dix membres de la Chambre basse et cinq de la Chambre haute. Les Hongrois élurent président Sennyey, les Autrichiens Rauscher. Celui-ci accepta parce que le gouvernement lui avait assuré que rien n'était encore arrêté, qu'on pouvait beaucoup faire pour rendre meilleur le règlement des rapports des deux États ; mais il perdit vite son illusion ; tout l'essentiel était fait et irrévocable [1]. Les ministères avaient soumis aux députations des tableaux statistiques destinés à indiquer, par le chiffre des impôts payés dans les dernières années, les forces contributives de chacun des deux pays. Elles n'avaient, en principe, qu'à fixer les quotes-parts dans la couverture des dépenses communes; mais les Autrichiens déclarèrent aussitôt ne pouvoir pas séparer cette question de celle de la Dette ; les Hongrois refusèrent de les joindre. D'ailleurs ils se divisaient aussi sur les chiffres, les Hongrois acceptant 25 % des dépenses communes, les Autrichiens leur demandant d'en prendre 31 %. Les ministres intervinrent alors; ils conclurent une convention qui partageait les dépenses communes et les intérêts de la Dette dans la proportion de 70 à 30, l'Autriche conservant à sa charge dans la Dette un préciput de 25 millions de florins. Il y eut encore quelques difficultés, et la contribution de la Hongrie aux intérêts et à l'amortissement de la Dette finit par être fixée à une somme annuelle invariable [2]. Les deux députations protestèrent chacune que son État était trop chargé par cet arrangement, et l'acceptèrent cependant. Les Parlements l'acceptèrent de même, sans autre modification qu'un infime arrondissement de chiffres. Des deux côtés, on tenait à en finir; Deák avait conseillé de s'entendre même au prix de sacrifices ; ce serait grand profit pour la Hongrie [3]. La répartition des quotes-parts correspondait à peu près à la contribution effective de chacun des deux groupes de pays dans les dernières années; elle ne semblait pas trop injuste, une fois accepté le principe de la disparité. L'Autriche était surchargée par l'arrangement sur la Dette; mais c'était la « carte forcée », et d'ailleurs ses principaux financiers, d'accord avec les financiers hongrois, étaient résignés à une banqueroute « en douceur » [4].

1. Wolfsgruber, *Rauscher*, 512.
2. La somme finale, après arrondissement, fut 29.188.000 florins, plus un million pour certains emprunts de nature particulière et 150.000 fl. à temps pour un emprunt amortissable spécial.
3. Kónyi, *Deák*, V, 204.
4. Kónyi, *Deák*, V, 97-8.

Digitized by Google

Si imparfait que fût le Compromis économique, chacun y trouvait sa satisfaction : l'Autriche, d'avoir fait régler la question de la Dette, que les Hongrois auraient voulu d'abord traîner encore en longueur, et les Hongrois, d'être dégagés de toute solidarité avec l'Autriche sur ce point, et d'économiser un nombre respectable des millions qu'ils auraient payés si le partage des charges s'était fait exactement suivant les forcés contributives des deux pays [1]. La quote-part de 70 contre 30 paraissait en général parfaitement juste à chacun des deux pays [2]. Le terme de dix ans ne semblait ni trop long aux Magyars à leur point de vue politique, ni trop court aux Autrichiens à leur point de vue économique. Qu'il y eût un risque dans cette union politique à terme illimité fondée sur des accords économiques temporaires, nul ne pouvait le nier ; les optimistes cherchaient à se rassurer en insistant sur la solidarité des intérêts, les anciennes relations, qui faciliteraient, qui imposeraient toujours une entente [3] ; les autres se pliaient à l'inévitable. La « carte forcée » que Beust avait imposée aux Autrichiens avait été la plus grande faute ; les fautes de détail commises dans la négociation ne l'avaient pas très sensiblement aggravée [4].

Le gouvernement déposa les projets de Compromis économique en même temps que la commission de revision soumettait au Reischrath ses propositions. Beust avait voulu ne modifier les lois constitutionnelles que dans la mesure où l'exigeait le Compromis ; mais la Chambre des députés jugea nécessaire de profiter de l'occasion pour y introduire tous les changements dont l'expérience faite depuis 1861 avait montré la nécessité. La majorité espérait toujours rapprocher par des institutions vraiment libérales les diverses nationalités, et donner ainsi à la Constitution autrichienne la solidité qui lui avait manqué jusque-là. Elle fit preuve d'un grand désir d'entente envers les fédéralistes. Elle résista à la tentation d'établir l'élection directe des députés, pour ne pas

1. Lederer, *Andrássy*, I, 128. Les appréciations sur ce nombre de millions varient, suivant la base de calcul adoptée, de 4 à 13 millions. Lederer compte que la Hongrie payait 1/5 des intérêts totaux de la Dette.

2. Kónyi, *Deák*, V, 145-147 (Lónyay), *Neue Gesetzgebung*, I, 756, 926 (Brestel, Hock, rapporteurs des deux Chambres autrichiennes).

3. *Neue Gesetzgeb.*, I, 580-1 (Kaiserfeld).

4. Beer, *Finanzen*, 349-69. — Parmi ces fautes de détail, il faut faire une place spéciale à celle qui fut commise au sujet de la Banque. Dans l'état des finances autrichiennes, c'était une question capitale. Beust et Becke se contentèrent d'une promesse de Lónyay de respecter les privilèges de la Banque jusqu'à ce que la question eût été réglée par traité — et il n'en fut plus parlé au cours des négociations du Compromis.

Digitized by Google

attenter à ce qu'elle déclarait être le droit des Diètes. Elle renversa même la présomption de compétence établie en 1861 au profit du Reichsrath, et, énumérant limitativement ses attributions, elle restaura en faveur des Diètes la présomption contraire du Diplôme; c'était une avance non seulement aux Polonais, qui prenaient part à la discussion, mais aux Tchèques retirés dans la passivité. D'assez larges concessions furent, à la demande des Polonais et contre la résistance de la Chambre des seigneurs, faites aux Diètes dans le domaine de l'instruction publique. Malgré les manœuvres, les protestations et les injures de la minorité ultracentraliste [1], les dispositions conciliantes dominaient dans l'Assemblée, non seulement vis-à-vis de la Hongrie, mais même, quoique plus timides, vis-à-vis des nationalités slaves. Il ne manquait aux députés que de voir la cause du malaise constitutionnel dont souffrait l'Autriche, ou d'oser la dénoncer. C'était les lois électorales de Schmerling. Elles avaient fait la faiblesse du Parlement autrichien contre la cour et contre la Hongrie : restreintes à la Cisleithanie, elles ne devenaient pas meilleures; elles continuaient à empêcher la Constitution de prendre racine dans le peuple, le Parlement, dont elles viciaient l'origine, de devenir une force en face de l'empereur. Elles avaient leur grande part de responsabilité dans l'échec de l'unité constitutionnelle; elles allaient l'avoir non moins grande dans l'évolution qui devait détraquer et disloquer le dualisme. Tant qu'elles subsistaient, un régime vraiment libéral et constitutionnel était impossible en Autriche. Schmerling avait créé une pseudo-majorité, mais il n'avait voulu faire avec elle qu'un pseudo-constitutionnalisme; les parlementaires de 1867 crurent pouvoir mettre en harmonie avec une pseudo-majorité un véritable constitutionnalisme [2]. Il ne fallut pas longtemps pour faire éclater leur erreur.

La revision libérale de la Constitution de 1861 était le prix dont le Reichsrath se faisait payer l'acceptation du Compromis. Quelque pénible que fût aux libéraux allemands le sacrifice de leur ancienne idée de l'Autriche, de « l'idée d'État qui a élevé l'Autriche, petite marche frontière entre l'Erlaf et la Leitha, au grand empire de l'Elbe à l'Adriatique », si profondément qu'ils

1. Hanisch, un des députés de la Bohême le plus enragés en faveur du centralisme, ne se lassait pas de répéter que les Magyars étaient des barbares, leur langue une langue de barbares, que le régime nouveau jetterait en proie à la barbarie ceux dont la mission historique était d'apporter à cette barbarie même la culture allemande. *Neue Gesetzgebung*, I, 588, 589, 591.

2. Fischhof, *Oest. u. die Bürgschaften*, 181.

Digitized by Google

déplorassent « le grand malheur du dualisme »[1], les événements leur avaient prouvé qu'entre l'idée centraliste et le constitutionnalisme, il y avait incompatibilité. La Constitution autrichienne n'avait pas pu triompher de la Constitution hongroise. Les libéraux espéraient maintenant qu'elle pourrait s'appuyer sur elle, l'imiter en tout, devenir aussi large, aussi libérale, aussi sûre, aussi solide qu'elle. Aux centralistes, à Skene notamment, qui reprochait au projet de Compromis d'enlever au Reichsrath la plus forte garantie du constitutionnalisme, le vote des budgets les plus importants pour le gouvernement, et qui déclarait préférer au dualisme l'union personnelle[2], Berger répondait : « L'union personnelle, ce n'est pas autre chose que la bouderie du centralisme qui a échoué : ce n'est pas en boudant, par le désespoir, avec de l'acide prussique, que l'on fait de bonne politique... Établissez aujourd'hui l'union personnelle, et en face du roi de Hongrie il n'y aura plus d'empereur d'Autriche — peut-être un archiduc d'Autriche, peut-être un roi de Bohême, peut-être un comte de Tirol, mais plus d'empereur d'Autriche. Seule la masse compacte de la moitié occidentale de l'État peut, par sa compacité même, offrir le contrepoids nécessaire à la moitié orientale compacte. Établissez l'union personnelle sans affaires communes — et c'est la définition de l'union personnelle — la moitié occidentale de l'Empire se décompose en ses atomes, les forces centrifuges y dominent ; et c'est pourquoi je vois dans l'union le début de la décomposition de l'Empire... Je vois aussi dans le dualisme une garantie de liberté et dans le centralisme précisément le plus grand ennemi de la liberté. La centralisation nous a démontré qu'elle ne peut en Autriche qu'être absolutiste ou pseudo-constitutionnelle. Mais le dualisme prouvera qu'on ne peut pas détruire deux régimes constitutionnels dualistes, tourner deux Constitutions à l'absolutisme, en supprimer l'appareil, le cercle d'action, les fonctions. Il ne reviendra plus, le vieux temps où l'on était au-delà de la Leitha constitutionnel tant bien que mal, alors que de ce côté-ci on pouvait sans gène être absolu... Je vois dans le dualisme une garantie de liberté : chacune des moitiés de l'empire garantira le constitutionnalisme de l'autre[3]. » Et Kaiserfeld lançait aux centralistes impénitents l'apostrophe : « *Si fractus illabatur orbis, impavidum ferient ruinae* — ce n'est pas une devise d'homme d'État[4]. »

1. *Neue Gesetzgebung*, I, 818 (Schindler).
2. *Neue Gesetzgebung*, I, 542.
3. *Neue Gesetzgebung*, I, 568-70.
4. *Neue Gesetzgebung*, I, 580.

Digitized by Google

De fait la revision apportait déjà à l'Autriche les droits parlementaires que Schmerling lui avait toujours refusés : responsabilité des ministres, protection des libertés des citoyens ; elle lui assurait, par parité avec la Hongrie, le droit d'examiner les traités qui chargeaient les finances publiques, de consentir tous les ans les impôts et les recrues [1]. La loi sur les affaires communes lui promettait, par l'intermédiaire de sa Délégation, une action sur la haute politique extérieure et même sur l'armée. Si elle ne possédait pas encore à l'égal de la Hongrie son ministère parlementaire en charge, du moins il existait dans la coulisse, entièrement formé depuis des mois [2], attendant seulement que le nouveau régime fût définitivement organisé pour prendre le pouvoir. Déjà avait commencé une pratique du gouvernement constitutionnel plus réelle qu'elle n'avait jamais été sous Schmerling. Lorsque les évêques autrichiens, en présence des premières hostilités parlementaires sérieuses contre le Concordat, s'adressèrent directement à l'empereur, il remit leur mémoire au ministère, en leur exprimant à mots couverts un blâme assez explicite, et en les invitant « à se souvenir des devoirs qu'il avait à remplir comme souverain constitutionnel ». Pareil langage et en pareille occasion était nouveau en Autriche. Si grand que fût le sacrifice qu'imposait aux libéraux le dualisme, on leur en offrait le seul prix qui pût les y décider. « Nous ne voulons pas le Compromis à tout prix, nous ne le voulons qu'au prix d'un droit constitutionnel entier et sans réserves [3]. »

Pour se garantir contre toute surprise, la Chambre des députés avait résolu que les diverses lois constitutionnelles, y compris celle des affaires communes, formeraient un tout, et qu'elles n'entreraient en vigueur que toutes à la fois. La précaution était bonne. L'empereur n'acceptait qu'à contre-cœur une partie des dispositions

1. Comparer *Grundgesetz über die Reichsvertretung* de 1861, 10, a et e, et *Gesetz vom 21. 12. 67, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung abgeändert wird*, 11, b, c. — Le gouvernement avait essayé d'ailleurs d'escamoter au Parlement autrichien le vote annuel du contingent, mais les orateurs de la majorité avaient invoqué comme décisifs l'exemple de la Hongrie et la parité. *Neue Gesetzgebung*, I, 167-71.

2. La liste des ministres était presque complète en septembre. Kónyi, *Deák*, V, 219-23 (Lónyay). Il semble, d'après ce dernier texte, que ce soit l'influence d'Andrássy qui ait fait ajourner la formation du ministère jusqu'après l'adoption du Compromis, par crainte sans doute que ces ministres ne fussent moins coulants que Beust et Becke. On n'a pas de preuve, d'ailleurs, qu'ils fussent disposés à accepter à ce moment.

3. *C. R. st.*, 3 juin 1867 (Sturm).

Digitized by Google

nouvelles, et on peut en croire Beust, bien qu'il aime d'ordinaire se vanter, lorsqu'il raconte qu'il lui fallut pas mal d'efforts pour en obtenir la sanction [1]. Elle fut donnée enfin, à toutes les lois, le même jour, le 21 décembre 1867. Le dernier obstacle qui s'opposait encore à la formation d'un ministère parlementaire en Autriche avait ainsi disparu. Tandis que Beust, Becke et John devenaient ministres communs des affaires étrangères, des finances et de la guerre. le ministère cisleithan était constitué, sous la présidence du prince Carlos Auersperg, avec les principaux chefs du parti libéral allemand : Giskra à l'intérieur, Herbst à la justice. Hasner aux cultes et à l'instruction, Brestel aux finances. Berger sans portefeuille. Ces cinq ministres donnaient au cabinet son caractère propre; ils lui valurent le nom sous lequel il est connu dans l'histoire de l'Autriche ; le ministère des roturiers [2]. Giskra et Brestel avaient déjà joué un rôle dans les Parlements de 1848, l'un à Francfort, l'autre à Vienne, et s'étaient désignés par là aux foudres de l'absolutisme, qui avait entravé leur carrière [3]. Herbst et Hasner, sans titres si lointains, avaient joué un grand rôle sous Schmerling. Leur collègue du commerce, Plener, était l'ancien ministre des finances de Schmerling. En dehors du président du conseil, « le premier gentilhomme de l'Empire ». deux ministres seulement représentaient la classe qui jusqu'alors avait été par droit de naissance en possession du gouvernement de la monarchie, et avec laquelle l'empereur avait coutume de traiter les affaires publiques : les comtes Potocki et Taaffe. Potocki, l'un des plus riches magnats polonais, avait reçu le portefeuille de l'agriculture pour représenter la Galicie dans le cabinet ; mais, en

1. Beust, *Aus drei Vierteljahrh.*, II, 161-2.

2. *Das Bürgerministerium.* Hasner était chevalier d'assez fraiche date, les quatre autres n'avaient ni titres ni particules. Ni Giskra ni Berger ne songèrent à revendiquer, plus tard, le titre de baron auquel leur donnaient droit les grand-croix qu'ils possédaient, mais leurs familles, après eux, les réclamèrent, et ainsi tous deux ont fait souche de barons. Les fils de Herbst sont restés plus fidèles aux allures démocratiques, parfois avec une affectation de débraillé, de leur père. Quant à Brestel, qui était célibataire, son grand regret était, dit Hasner dans ses *Mémoires*, de ne plus pouvoir mourir comme simple docteur Brestel, mais de devoir se laisser enterrer comme Excellence.

3. Giskra voulait se faire avocat : mais, sous l'absolutisme, les avocats étaient des fonctionnaires nommés par le ministre, et Bach déclara formellement que, tant qu'il serait ministre, jamais Giskra ne serait avocat. Il ne fut nommé en effet, qu'après la chute de Bach, à quarante ans. Brestel, qui était en 1848 professeur de mathématiques, perdit sa place au triomphe de la réaction, et végéta, jusqu'à sa nomination de ministre, dans un emploi secondaire d'une banque de Vienne.

Digitized by Google

relations trop intimes avec la cour, il ne paraissait pas assez sûr à ses compatriotes, qui d'ailleurs voulaient non un ministre galicien, mais un ministre spécial pour la Galicie, et ne cessèrent de le réclamer. Plus encore que Potocki, Taaffe, par sa situation personnelle, formait le trait d'union entre l'empereur et un ministère qui, « dans l'ensemble, n'était pas un ministère selon son cœur »[1]. Il avait reçu le portefeuille de la défense nationale, à laquelle était jointe la direction de la sûreté publique, et jouait en Autriche le rôle d'Andrássy en Hongrie, compensant par la confiance qu'inspirait sa personne les défiances qui s'attachaient à sa charge. Mais c'était leur seule ressemblance, et, tandis qu'Andrássy faisait une politique vraiment politique et nationale, Taaffe bornait son action au service de son maître et compagnon d'enfance. Il rendit à ses collègues, par son influence personnelle, de grands services politiques, et ils n'eurent jamais de raison de suspecter son dévouement et sa bonne foi[2] ; mais il aurait aussi bien soutenu une politique contraire, si on l'avait préféré « en haut », et son évolution ultérieure a bien montré qu'il se considérait toujours, non comme un ministre parlementaire, mais comme un serviteur personnel du souverain.

Par la nomination du ministère cisleithan, l'œuvre longue et difficile de la reconstitution de la monarchie sur la base dualiste était achevée. Andrássy avait obtenu sans difficulté de sa majorité le vote définitif des lois d'entente avec l'Autriche. Il put annoncer au Parlement à la fois la sanction des lois autrichiennes et hongroises sur le Compromis, la nomination des trois ministres communs, et la nomination imminente d'un ministère parlementaire cisleithan[3]. Les conditions posées par la Hongrie étant ainsi réalisées[4], la séparation complète entre le gouvernement commun et les gouvernements des deux États, le parlementarisme assuré en Autriche comme en Hongrie, le Parlement hongrois put procéder à l'élection de sa Délégation. Les Délégations se réunirent pour la première fois en janvier 1868. L'épreuve de la pratique commençait pour la nouvelle Constitution dualiste.

Cette Constitution est l'œuvre de la Hongrie et de la couronne. Après que l'absolutisme, préféré par la dynastie, eut succombé sous le poids de ses fautes séculaires, après que le cen-

1. Hasner, *Denkwürdigkeiten*, 99.
2. Beust. *Aus drei Vierteljahrhunderten*, II, 165.
3. Lederer, *Andrássy*, I, 291-4.
4. 1866 : XII, § 24, 25, 27.

Digitized by Google

tralisme pseudo-constitutionnel, dont elle avait accepté les formes pour sauver l'essentiel du pouvoir absolu, eut fait banqueroute en quatre ans à peine, la situation intérieure et extérieure l'avait obligée à changer sa politique, à se rapprocher des Magyars, et, au lieu de chercher à réduire la Hongrie en atomes pour l'absorber dans l'unité de la monarchie autrichienne absolutiste ou pseudo-constitutionnelle, à tenter de faire de la Hongrie une et constitutionnelle le plus solide pilier de la monarchie. Les Magyars. acceptant la main qui leur était tendue, avaient formulé leur programme, inspiré de leur droit historique comme des expériences faites depuis 1848, et qui représentait le dualisme rigoureux. Il n'est pas douteux que, si la couronne avait donné toute son attention au Compromis avec la Hongrie, si elle avait su opposer aux Magyars le contrepoids d'une Autriche unie et forte, et exploiter l'indéniable besoin de repos et de sécurité qui, après dix-huit ans de crise ininterrompue, s'était emparé de la Hongrie, le dualisme, tout en restant inévitable, aurait pris une autre figure, l'unité autrichienne aurait été mieux préservée dans ce qu'elle avait de nécessaire et d'essentiel, et toute l'histoire de la monarchie depuis 1866 aurait suivi un autre cours. Sadowa après le Compromis n'aurait pas eu les mêmes conséquences intérieures qu'avant. Mais la puissance des traditions séculaires éparpilla les forces de la cour : le Compromis se trouva lié à la politique allemande ; l'Autriche cisleithane fut paralysée par la rivalité des Allemands et des Slaves, dont étaient responsables le système de Schmerling et les erreurs de Belcredi. La monarchie joua à Sadowa non pas seulement sa position allemande, mais son unité, et la perdit. Après Sadowa, toute résistance à la Hongrie était vaine. Tandis qu'en Autriche les nationalités exaspérées s'entredéchiraient, la Hongrie se mit d'accord avec la couronne : le souverain céda tout, subit la dictée des Magyars et l'imposa ensuite à l'Autriche. Des deux côtés, cour et Autriche, des fautes énormes furent commises, par ignorance ou insouciance d'une part, par aveugle passion de l'autre. La seule politique vraiment une. conséquente, ferme et souple à la fois, fut celle des Magyars. De ce point de vue, ils méritaient largement la victoire que le Compromis leur apporta plus complète et plus éclatante sûrement qu'ils ne l'avaient jamais espérée. La conclusion du Compromis assurait leur triomphe ; toute l'histoire du dualisme atteste qu'ils ont su en profiter.

Digitized by Google

CHAPITRE II

L'Autriche et la Hongrie

I. L'Autriche. — II. La Hongrie.

L'idée fondamentale du dualisme tient dans la formule : deux États, une puissance. D'une part, l'Autriche et la Hongrie ; de l'autre, l'Autriche-Hongrie. Pour connaître celle-ci, il faut avant tout connaître celles-là. Avant d'étudier l'Autriche Hongrie, il est nécessaire d'étudier l'Autriche et la Hongrie.

I

L'Autriche

I. *La Constitution de 1867.* — II. *La faiblesse de la Constitution autrichienne.* — III. *Le fonctionnement de la Constitution et ses résultats.*

Dans l'expression Autriche-Hongrie, le terme Autriche ne s'oppose pas, malgré les apparences, au terme Hongrie ; mais il l'englobe. Autriche, dans le nom officiel de la monarchie, désigne l'ensemble des possessions de la maison d'Autriche, l'empire d'Autriche au sens où l'entendait le titre dynastique institué en 1804 ; et Autriche-Hongrie ne signifie pas Autriche et Hongrie, mais Autriche dont la Hongrie est la partie la plus notable. Jamais le nom d'Autriche n'a été officiellement employé dans cette acception restreinte de pays non-hongrois L'ensemble des États non-hongrois n'a pas de nom commun. On les désigne par énumération, ou par résumé d'énumération : « les royaumes et pays représentés au Reichsrath [1] », suivant une formule empruntée à la Patente de

1. Ce qui fait que depuis l'interruption du fonctionnement régulier de la Constitution, des plaisants ont proposé de substituer à ce nom « les royaumes et pays qui ne sont pas représentés par le Reichsrath », ou encore « les pays de l'article 14 » (l'ancien article 13 ; v. plus loin).

Digitized by Google

février [1]; ils sont « un État anonyme » [2], que dans l'usage on appelle souvent la Cisleithanie, plus souvent encore, d'un nom plus harmonieux et plus riche de sens, l'Autriche. Mais il est bon de ne pas oublier la signification exacte et l'origine de cette appellation, car elles illustrent la situation de l'Autriche cisleithane, qui n'est, jusque dans le dualisme, qu'une partie de la monarchie autrichienne, et, sans ce rôle, n'aurait ni consistance propre ni individualité distincte.

L'histoire constitutionnelle en donne une nouvelle preuve. Pour la première fois, en 1867, l'Autriche cisleithane a été constituée en État; or, elle l'a été pour les besoins de la Constitution de la monarchie, parce que, la Hongrie voulant le dualisme, il lui fallait bien un vis-à-vis et un partenaire. C'est l'article XII: 1867, § 28, qui, on peut le dire en exagérant à peine, fonde l'existence comme État de l'Autriche cisleithane [3]. Ce nouvel État a pour Constitution les restes des anciennes Constitutions de la monarchie : Diplôme d'octobre et Patente de février : la loi de 1867 sur la représentation de l'Empire n'est qu'une modification de la Patente, les autres lois de revision n'en sont que des compléments. Ces Constitutions étaient des octrois, et la revision de 1867 en fut un nouveau; le Reichsrath qui y procéda, n'étant pas le Reichsrath plénier, commit une usurpation de pouvoirs; il ne put procéder à la revision que parce que l'absolutisme, restauré en fait depuis la Patente de 1865, l'y autorisait et l'y invitait. La seule base de la Constitution autrichienne est donc, en droit comme en fait, le don du prince [4]. C'est un nouveau trait qui caractérise la situation constitutionnelle de l'Autriche : les conséquences en apparaîtront bientôt.

I

La Constitution autrichienne de 1867 est dominée par deux principes : celui du pouvoir monarchique et celui de l'unité de l'État. Le premier n'est inscrit nulle part dans les lois constitutionnelles; mais il se dégage de leur ensemble comme de chacun

1. Rieger, dans *Osvěta*, 1901, II, 866.
2. *Neue Gesetzgebung*, I. 768 (Skene).
3. 1867: XIII, § 28 « La Hongrie... tient que... d'une part les pays de la couronne de Hongrie tous ensemble, d'autre part les autres pays et provinces de Sa Majesté tous ensemble doivent être regardés comme deux parties séparées et entièrement égales en droit. »
4. Rieger, *Ùst. děj. Rakousku*, 57.

Digitized by Google

de leurs paragraphes; l'autre est édicté expressément par elles. La Constitution est donc monarchique, unitaire.

Elle se fonde sur le principe du pouvoir monarchique, c'est-à-dire que le pouvoir de l'empereur est le seul pouvoir original et primordial; tous les autres pouvoirs qui existent dans l'État, jusques et y compris celui du peuple et de la représentation du peuple, dérivent de lui. L'empereur est titulaire de la souveraineté, et il l'est par droit propre. Si le peuple en exerce une part, c'est par l'abandon qu'il lui en a fait. La Constitution n'est pas un impératif supérieur, qui s'impose au souverain et aux sujets en même temps, un contrat synallagmatique, dont l'un et l'autre tiennent des droits également garantis et également forts. Elle est un acte du bon plaisir, une règle que l'empereur s'est imposée à lui-même pour l'exercice de ses droits; elle les limite, mais elle ne les crée pas. L'empereur et le peuple ne sont pas deux contractants, mais un bienfaiteur et un obligé. « La représentation de l'Empire n'est pas, comme le monarque, titulaire de la souveraineté; elle n'a pas même une part de la souveraineté [1]. » Cette situation, qu'explique toute l'histoire de la monarchie, se marque dans un trait frappant. Le souverain, à son avènement, doit prêter serment à la Constitution [2], mais cette obligation est sans sanction. S'il refuse ou élude le serment, ses droits sont aussi complets, ses actes aussi valables que s'il l'a prêté. Le Reichsrath n'a aucune prise sur lui pour obtenir ce serment, unique et faible garantie des droits du peuple : la loi ne fixe point de délai pour la prestation, et n'indique aucune conséquence qui résulte du défaut de serment. Le Reichsrath n'a qu'un recours : mettre en jeu la responsabilité politique des ministres [3]; mince ressource en face des desseins que révèlerait chez l'empereur un refus ouvert ou déguisé de serment. Que cette ressource soit pourtant la seule, que la Constitution autrichienne ne contienne pas, comme la Constitution hongroise, de clause qui assure le respect par le monarque des droits de la nation, c'est le signe de la faiblesse fondamentale dont la frappe son caractère d'octroi, et dont les conséquences se font sentir dans toute la vie constitutionnelle de l'Autriche.

Si le caractère monarchique de la Constitution de 1867 s'explique par toute l'histoire de l'Autriche, son principe unitaire est d'origine bien plus récente; elle l'emprunte à la Patente de février.

1. Ulbrich, *Lehrbuch*, 330.
2. *St. G. G. ü die Regierungs- u. Vollzugsgewalt*, § 13.
3. Ulbrich, *Lehrbuch*, 135.

Digitized by Google

Celle-ci l'avait proclamé pour toute la monarchie, elle le restreint à la Cisleithanie. Il n'est pas devenu plus vrai à se réduire ainsi. Déjà les termes mêmes dans lesquels il se formule sentent la gêne et l'embarras. « La mission du Reichsrath », disait la loi organique de 1861, « est de représenter l'Empire ». Mais la loi de 1867 est obligée de remplacer le mot « Empire » par l'énumération de tous les pays cisleithans. On pourrait, dans cette simple rédaction, voir l'aveu que la proclamation du principe unitaire est en contradiction avec la nature même de l'Autriche ; et, de fait, la géographie semble le démentir, la Constitution elle-même le renie parfois, et il n'est vrai qu'avec des atténuations.

La Cisleithanie n'a pas d'unité naturelle. Les pays de la couronne de Bohême, qu'on appelle souvent aussi pays des Sudètes, et les anciens États héréditaires allemands ou pays des Alpes, forment bien un ensemble géographique ; mais ils sont flanqués, au Nord-Est et au Sud-Ouest, de provinces avec lesquelles ils n'ont de communications assurées que par la Hongrie. Un isthme de vingt-sept kilomètres de large unit la Galicie à la Silésie : c'est le seul point de contact entre le gros de la Cisleithanie et les provinces orientales, Galicie et Bukovine, qui lui fournissent le tiers de sa superficie et de sa population [1]. La Dalmatie, elle, ne touche pas par terre au territoire cisleithan ; le littoral hongrois et croate la sépare de l'Istrie ; seule, la chaîne des îles du Quarnero marque entre elles comme les étapes d'une route [2]. La Dalmatie d'ailleurs ne fait qu'à titre précaire partie de l'Autriche cisleithane. De droit, elle se rattache au royaume « tri-unitaire » de Croatie-Slavonie-Dalmatie, et c'est l'intérêt politique seul, la crainte de fortifier outre mesure l'élément slave dominant en Croatie, qui a décidé la Hongrie à ne pas revendiquer pour le moment cette partie du territoire de la sainte couronne. Mais elle n'y a pas formellement renoncé, et, si l'organisation intérieure de la monarchie devait se modifier, la Dalmatie pourrait bien se transformer de pays cisleithan en pays transleithan. Elle est, pour le moment, dans cette situation singulière de former la plus grande partie de son littoral d'un État avec lequel, bien qu'elle en fasse partie, elle ne peut communiquer par terre qu'à travers un territoire étranger. Tant que durera l'union de l'Autriche et de la

1. 29, 64 % en superficie ; 31, 2 % en population.

2. Pour avoir avec la Dalmatie une communication ferrée indépendante de la Hongrie, il faudrait que l'Autriche réunît par des ponts sur la mer cette série d'îles ; on en a, ces temps derniers, agité le projet.

Digitized by Google

Hongrie, surtout leur union économique, cette situation n'est que bizarre et un peu gênante ; mais si l'union se rompait, et si une guerre de tarifs suivait la séparation, elle pourrait devenir dangereuse et menaçante aussi bien pour la Dalmatie que pour la Cisleithanie. En tout cas, ces conditions toutes spéciales font apparaître dans un jour particulier l'unité de l'État cisleithan.

La Constitution même, qui l'affirme si expressément, semble la nier aussitôt ; car, au mépris de toute logique, elle reconnaît la compétence originale et primordiale aux Diètes, organes des provinces, et énumère limitativement les attributions du Reichsrath, organe de l'État entier. Dans un État unitaire, cette disposition est singulière. Elle n'a pas d'ailleurs de véritable portée pratique. A y regarder de plus près, on aperçoit que l'abandon du principe de la Patente de février, le retour à la règle du Diplôme d'octobre, qu'elle implique, ne changent rien au fond des choses. La compétence du Reichsrath, énumérée sous quatorze chefs, embrasse tout ce qui est important dans la vie de l'État ; les Diètes n'ont gagné à la revision de 1867 que la législation sur l'enseignement technique et moderne [1] et sur les registres publics, et l'indépendance entière en matière de législation communale [2]. C'est maigre, et ce n'est pas sûr ; car ces attributions nouvelles que le Reichsrath leur a données sans accord préalable avec elles, sans leur assentiment, il peut les leur reprendre de même ; elles ne sont pas placées sous la même garantie que le reste de leurs droits, c'est-à-dire inscrites dans les Constitutions provinciales, actes organiques, qui ne peuvent être modifiés que du consentement des Diètes elles-mêmes. Mais même ces droits mieux garantis ne sont pas absoluments sûrs ; le Reichsrath ne peut pas les supprimer, mais il peut en restreindre l'exercice ; dans les matières où il a le pouvoir de tracer un cadre [3] que la législature provinciale est appelée ensuite à remplir, il peut le tracer tel que le droit de collaboration des Diètes devienne presque illusoire. S'il empiète, ou si le pouvoir exécutif empiète sur leur sphère, elles ne peuvent que protester, sans sanction ; il n'y a pas d'organe chargé de juger ces conflits de compétence. Ainsi il apparaît que la Constitution de 1867, malgré la révérence qu'elle fait aux principes autonomistes, est toujours en réalité très forte-

1. « Écoles réales ».

2. Où, suivant la Patente, le Reichsrath pouvait leur tracer des cadres, tandis que ce droit ne figure plus dans l'énumération de 1867.

3. *St. G. G. wodurch das G. G. über die Reichsvertretung abgeandert wird*, 11, i. l.

Digitized by Google

ment centraliste, La présomption de compétence en faveur des Diètes ne pourrait avoir de sens et de valeur que dans une Constitution qui adopterait l'idée fondamentale du Diplôme d'octobre : une conception historique, qui reconnaîtrait les provinces comme les éléments primordiaux et originaires, les composantes de l'État. Mais la Constitution de 1867 s'inspire de la Patente de février ; et la Patente, au lieu de cette conception historique, a adopté la conception rationnelle, théorique, de l'État unitaire, dont les provinces ne sont que des divisions administratives autonomes. Il n'est pas possible de concilier deux doctrines aussi opposées ; la Constitution de 1867 a seulement commis une faute de logique en proclamant du même souffle la présomption de compétence, c'est-à-dire la plénitude de droits des provinces, et l'unité de l'État. C'est celle-ci qui compte ; et c'est par là que la Constitution est unitaire.

Cette unité n'apparaît pas dans le pouvoir législatif, divisé entre le Reichsrath et les Diètes, mais elle se montre tout entière dans l'unité de l'exécutif. La continuité historique sur ce point est remarquable. Historiquement, c'est par l'identité du souverain et la centralisation administrative que s'est formée l'unité de divers pays de l'Autriche cisleithane. Dans l'Autriche constitutionnelle, il n'y a plus seulement identité de la personne physique du souverain, mais aussi identité de son titre juridique. Le royaume de Bohême, l'archiduché de Basse-Autriche, le duché de Salzbourg ont une législature à eux, et, sur certains points, une législation particulière ; mais leurs lois spéciales ne sont pas sanctionnées par le roi, l'archiduc ou le duc, elles sont sanctionnées par l'empereur qui partout exerce la même puissance, la puissance publique de l'anonyme État cisleithan [1]. Plus encore, il l'exerce partout par les mêmes agents. Toute loi, qu'elle ait été votée par le Reichsrath ou par une Diète, doit être promulguée sous le contre-seing d'un ministre responsable, et il n'y a pas de ministres provinciaux, il n'y a que des ministres de l'Empire, et ces ministres ne sont responsables que devant le Reichsrath — ce qui assure en théorie comme en pratique sa supériorité sur les Diètes [2]. Mais les Diètes elles-mêmes, dans la sphère d'action législative qui leur est laissée à côté de celle du Reichsrath, ne sont pas en réalité, d'après le système de la Constitution de 1867, des organes de la législation pro-

1. *St. G. G. ü. die Reg.-u. Vollzugs-Gew.*, 10.

2. C'est pourquoi les fédéralistes ont réclamé de tout temps que les gouverneurs au moins fussent responsables devant les Diètes.

Digitized by Google

vinciale ; elles sont des organes de la législation d'État, appelés par la Constitution à remplacer dans certains cas le Reichsrath, en faisant d'accord avec l'empereur des lois dont l'exécution sera assurée par les ministres d'Empire. Ainsi l'Autriche, sous le régime de la Constitution actuelle, est bien un État unitaire; tout au plus est-on fondé à l'appeler unitaire-décentralisé [1].

L'empereur y exerce les droits ordinaires d'un monarque constitutionnel. Il est représentant suprême de l'État, chef du pouvoir exécutif, et facteur du pouvoir législatif par la sanction et le droit de veto absolu. Il déclare la guerre et conclut la paix, contracte des traités, sauf la ratification parlementaire dans les cas prévus par la Constitution. Il a la direction suprême et le commandement en chef de toute la force armée. L'administration est conduite et la justice rendue en son nom. Il nomme à tous les emplois, sauf les exceptions fixées par les lois. Il convoque, proroge et dissout le Parlement et les Diètes, et promulgue les lois auxquelles il a accordé sa sanction. Sa personne est sacrée, il est irresponsable et inviolable. Sa famille, dont il est le chef et le législateur, participe dans une certaine mesure à sa position privilégiée, qui est garantie contre toute atteinte par des lois spéciales. Il a le droit de conférer des titres et distinctions honorifiques. L'État lui sert une liste civile.

Tous les actes de l'empereur, excepté ceux qui dérivent de son droit de chef suprême de l'armée, et, par tradition, mais non en vertu d'un texte exprès, la collation de titres et distinctions, doivent être contresignés par un ministre, qui en assume la responsabilité. La responsabilité ministérielle, vainement réclamée par le Reichsrath sous Schmerling, est établie par la loi du 25 juillet 1867 ; elle vise toutes les violations de la Constitution ou des lois. Chacune des deux Chambres peut accuser un ministre coupable devant une Haute-Cour ; les ministres condamnés ne peuvent être grâciés que sur la demande de la Chambre qui a pris l'initiative de l'accusation. La loi ne mentionne pas expressément la responsabilité politique. Pour fortifier la position des ministres en face de la couronne, en cas de conflit entre elle et le Parlement, une loi de 1868 a fixé la retraite des ministres à un minimum de 4.000 florins, sans égard à la brièveté de leur temps de service. Ils sont nommés et révoqués par l'empereur.

La représentation du peuple n'a pas été modifiée dans sa com-

1. Ulbrich, *Lehrbuch*, 296-300; *Oest. Staatsrecht*, dans *Handbuch des öff. Rechts*, IV, 74. V. Rieger, *Úst. děj. Rakouska*, 57-9.

Digitized by Google

position par la revision de 1867. Le Reichsrath étroit est devenu, par la disparition du plénier, Reichsrath pur et simple, et ç'a été le seul changement. La nomination des pairs par l'empereur, l'élection des députés par les Diètes, le système des curies et des groupes, la représentation des intérêts sont restés en vigueur. Mais, depuis, des réformes importantes ont donné à la Chambre des Députés une physionomie toute nouvelle. Ce sont les réformes de 1873, de 1882 et de 1896. — La réforme de 1873 consista dans la suppression du droit électoral des Diètes, et dans l'établissement de l'élection directe des députés par la population. Mais le système des curies resta la base du nouveau droit électoral d'Empire ; la géométrie électorale inventa seulement de nouvelles combinaisons. Cette transformation fut accompagnée d'une augmentation du nombre des députés, qui passa de 203 à 353. La répartition des mandats ainsi créés ne se fit pas entre les diverses curies avec une rigoureuse proportionnalité ; le nombre des députés de la grande propriété fut augmenté à peu près de moitié, celui des campagnes des deux tiers, celui des villes et des chambres de commerce fut doublé. La part de l'élément urbain s'éleva ainsi dans la Chambre de 33 à 39 °/₀, celle des grands propriétaires tomba de 28 à 24, celle des campagnes de 39 à 35 °/₀. Aucune des injustices du système de Schmerling ne fut corrigée, au contraire. Les villes de la Moravie, centres du germanisme, reçurent pour 430.000 habitants et 700.000 florins d'impôts 13 députés ; les campagnes, foyer de la nationalité tchèque, avec 1.600.000 habitants et 3.700.000 florins, en eurent 11. En Bohême, les circonscriptions tchèques comptèrent en moyenne dans les villes 2.000, et dans les campagnes 10.000 habitants de plus que les allemandes [1]. Les campagnes gardèrent le vote indirect. La grande propriété féodale et la bourgeoisie haute et moyenne restèrent donc prépondérantes dans la Chambre, et en même temps, par elles, le parti libéral allemand ; la réforme affermit seulement l'idée unitaire en Cisleithanie. — La réforme de 1882, œuvre des Tchèques et des Allemands catholiques, devenus sous le comte Taaffe une partie de la majorité, consista — outre la division de la grande propriété de Bohême en deux collèges, dont le second se partage en cinq circonscriptions — dans l'extension du droit de suffrage pour le Reichsrath, dans les curies des villes et des campagnes, à tout contribuable payant cinq florins d'impôts directs. Elle eut pour résultats de diminuer, dans les villes surtout, l'influence de la haute et de la moyenne bourgeoisie

1. Rieger, *Úst. děj. Rak.*, 68-9.

Digitized by Google

au profit de la petite bourgeoisie, artisans et petits commerçants ; et cette transformation affaiblit le parti libéral allemand et fortifia les Tchèques et les Allemands conservateurs. Le minimum de cinq florins fut, par suite d'une réforme des impôts, ramené en 1896 à quatre florins. — La réforme de 1896, enfin, introduisit en Autriche le suffrage universel. Aux quatre curies existantes, elle en ajouta une cinquième, comprenant tous les sujets autrichiens, majeurs de 24 ans, qui remplissent les conditions générales de l'électorat, qu'ils soient déjà ou non électeurs privilégiés. Cette cinquième curie reçut 72 mandats, répartis eux aussi entre les provinces et les circonscriptions suivant les trois « principes » de Schmerling : étendue, population, contributions. Elle vote, suivant les provinces, au suffrage direct ou indirect. Depuis 1896, la part des diverses curies dans le Parlement est, pour la grande propriété, 20 %; les chambre de commerce, 5 %; les villes, 28 %; les campagnes, 30 %; le suffrage universel, 17 %. Aux dernières élections pour le Reichsrath, en 1901, la part des diverses curies dans le corps électorale était : grande propriété, 0,07 %; chambres de commerce, 0,01 %; villes, 7 %; campagnes, 22 %; suffrage universel — privilégiés et non privilégiés réunis — 71 %. Sur le nombre total des électeurs, qui était d'un peu plus de 5 millions, 2.100.000 environ étaient électeurs privilégiés [1]. En rapprochant ces divers chiffres, on arrive à se représenter le système des curies comme une organisation toute spéciale du vote plural : si le simple citoyen a une voix, l'électeur privilégié des campagnes en a 7, celui des villes 21, celui de la grande propriété plus de 1000 [2]. — La réforme de 1896 a modifié considérablement la composition et l'esprit du Parlement, dans un sens radical et national. C'est au premier Parlement élu sous son empire qu'a éclaté l'obstruction qui, depuis plus de six ans, arrête le fonctionnement normal de la Constitution autrichienne. — La Chambre haute n'a pas subi de modifications depuis 1867. Le nombre de ses membres oscille, en face des 425 députés, autour de 250,

Par la revision de 1867, le Parlement autrichien vit ses attributions étendues, en grande partie pour satisfaire au principe de la parité et ne pas le laisser dans une infériorité trop marquée en face du Parlement hongrois. Dans le domaine des affaires étrangères, si jalousement soustrait par le Diplôme et la Patente à son

1. Winter, *Das öst. Parlament*, 19.
2. Springer, *Staat u. Parlament*, 17.

Digitized by Google

ingérence, il est désormais appelé à ratifier les traités de commerce et tous les traités qui impliquent soit des charges pour l'État, une de ses parties ou un de ses citoyens, soit une modification du territoire autrichien. En matière militaire, les dispositions du Diplôme sont complétées par le droit de voter le contingent annuel. En matière financière, le vote annuel du budget devient nécessaire, et la clause de la loi organique du Reichsrath qui autorisait la levée des impôts jusqu'à révocation expresse a disparu. Le Parlement autrichien est ainsi en possession des deux droits cardinaux de la représentation du peuple dans un État moderne. Sa situation et son autorité dans l'État sont d'autre part affermies par une série de dispositions nouvelles. La session annuelle prescrite par la Patente doit être « autant que possible » tenue durant les mois d'hiver. La Chambre des députés élit son bureau. Les fonctionnaires investis d'un mandat représentatif n'ont pas besoin de solliciter un congé pour l'exercer. L'immunité est inscrite dans les lois constitutionnelles, ainsi que le droit des Chambres d'exercer leur contrôle sur tous les actes du gouvernement, de demander [1] la présence des ministres aux séances, de leur adresser des interpellations, de nommer des commissions qui peuvent demander au gouvernement les renseignements nécessaires à leur travail, d'exprimer leur opinion par voie d'adresse ou de résolution. La prépondérance de la Chambre populaire est assurée par la règle qui prescrit que, si les deux Chambres ne peuvent pas se mettre d'accord sur les chiffres du budget ou du contingent, c'est le chiffre le plus bas qui doit être regardé comme adopté. — Malgré les progrès ainsi réalisés, la situation de la Chambre autrichienne reste précaire vis-à-vis du ministère. Si elle peut adresser des interpellations aux ministres, rien n'oblige ceux-ci à y répondre; et le débat qui peut s'ouvrir sur une interpellation est nécessairement dépourvu de sanction, car, en vertu d'une défense expresse du règlement, il ne peut pas se terminer par le dépôt d'un ordre du jour. D'autre part, l'article 13 de la loi organique de 1861, source de tant de conflits entre Schmerling et les libéraux, a bien reçu une nouvelle rédaction [2] plus détaillée, plus précise, qui semble le rendre moins dangereux; mais, par sa seule présence dans la Constitution, il est une constante menace à l'existence du Parlement; comme aucun texte ne limite le droit du gouvernement

1 *Angehen*, dit le texte du règlement du Reichsrath; ce n'est pas requérir.
2. V. plus haut. p. 499; cf. p. 374 sqq.

Digitized by Google

de proroger le Reichsrath, il n'y a pas de garantie contre les abus de l'article 14, — et on le voit bien depuis six ans.

C'est surtout dans l'extension des droits garantis aux citoyens et dans une meilleure organisation de leur protection que résident les principales innovations et le principal mérite de la Constitution de 1867. Le premier Reichsrath avait dû lutter pied à pied pour arracher à Schmerling, sur ce point, quelques-unes des concessions qu'il jugeait nécessaires au véritable et sûr fonctionnement d'un régime constitutionnel, tandis que la bureaucratie les tenait pour incompatibles avec le maintien de l'ordre, de la régularité dans l'administration, de l'autorité dans l'État. Les constituants de 1867 profitèrent de l'avantage que la situation politique leur donnait sur le gouvernement pour pousser plus profondément les assises de la liberté et du régime parlementaire. La loi du 21 décembre 1867 « sur les droits généraux des citoyens » est une véritable déclaration, comme celles qui, dans les projets de Constitutions de 1848, en Allemagne et en Autriche, devaient précéder les dispositions de droit public et d'organisation politique. Elle constitutionnalise les lois arrachées à Schmerling pour la protection de la liberté de la personne et du domicile. Elle proclame, dans les termes les plus larges, l'égalité des citoyens devant la loi, leur égale admissibilité aux emplois, leur entière liberté dans le choix de leur domicile et de leur résidence, et, sous les seules réserves établies par des lois, l'inviolabilité de la propriété, l'inviolabilité de la correspondance, les droits de pétition, de réunion et d'association, la liberté d'exprimer son opinion par tous les moyens, la liberté de conscience, la liberté d'enseigner et d'apprendre, la liberté de la nationalité. Les garanties contenues dans cette loi peuvent être suspendues pour tout ou partie du territoire en cas de guerre ou de troubles intérieurs, par décision du ministère, après approbation de l'empereur ; cette décision doit être ratifiée par le Parlement, et d'abord par la Chambre des Députés, soit immédiatement, soit dans la première séance de sa plus prochaine session, faute de quoi les dispositions exceptionnelles perdent leur valeur. Des garanties nouvelles sont données aux citoyens par la séparation absolue de l'administration et de la justice, l'indépendance et l'inamovibilité des magistrats, la publicité des audiences, la remise au jury de tous les procès politiques ou de presse, la responsabilité personnelle des agents de l'État à raison des dommages causés par leur faute aux citoyens [1]. La plus haute

1. *St. G.G., 21. 12. 1867, R. 143, über die richterl. Gewalt,* § 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14.

Digitized by Google

de ces garanties, — sinon peut-être la plus efficace, car elle n'a pas de sanction — se trouve dans l'institution du Tribunal de l'Empire[1], qui est le trait le plus original peut-être de la Constitution de décembre. Le Tribunal se compose d'un président nommé par l'empereur, et de douze juges et quatre suppléants, choisis par lui sur des listes de présentation triples, dressées pour moitié des sièges par chaque Chambre. Tous les membres du Tribunal sont nommés à vie ; ils ne sont pas des fonctionnaires, et, sauf le président, n'ont pas droit à des traitements, mais seulement à des indemnités pour le temps qu'ils consacrent aux sessions trimestrielles. La mission propre du Tribunal, qui a reçu à titre accessoire, presque par hasard, les attributions d'un tribunal des conflits, c'est la défense des droits individuels contre l'État, la protection des libertés des citoyens par une juridiction indépendante et, par son recrutement même, moins exposée que toute autre à la partialité en faveur du pouvoir[2]. — Toutes les lois constitutionnelles jouissent des garanties spéciales que la procédure de revision assurait auparavant à la seule loi organique du Reichsrath : elles ne peuvent être modifiées que par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre. L'extension de cette disposition aux lois protectrices des libertés publiques constitue une nouvelle et appréciable garantie en leur faveur.

Le progrès réalisé par la Constitution de 1867 sur la Patente est visible. Si la Patente avait créé en Autriche un Parlement, elle avait pris soin de le mettre dans l'impossibilité d'exercer aucun pouvoir effectif. Le Parlement autrichien, après la revision de 1867, est au contraire muni de la plupart des droits d'une véritable représentation du peuple. Il ne s'est guère élevé, cependant, au-dessus de la situation du Parlement de Schmerling. C'est que la lettre des textes constitutionnels ne suffisait pas à fonder son pouvoir, à lui assurer par l'appui de la population la force qui seule lui eût permis de lutter avec succès contre les tendances absolutistes et bureaucratiques toujours si puissantes en Autriche.

II

La faiblesse de la Constitution autrichienne tient essentiellement à trois causes : l'hostilité des anciennes forces politiques et

1. *St. G.G., 21. 12. 1867, R. 143 (über die Einsetzung eines Reichsgerichts.*
2. *Oest. Staatswörterbuch*, art. *Reichsgericht* (Lemayer).

Digitized by Google

sociales, la division des classes moyennes par la question des nationalités, l'impuissance et l'indifférence des classes populaires, exclues par le régime électoral du bénéfice de la Constitution. L'action combinée de ces trois causes explique les résultats auxquels a abouti le fonctionnement de la Constitution.

Toutes les forces politiques et sociales qui, par tradition, exercent un pouvoir ou une influence en Autriche, sont, ou hostiles, ou tout au moins indifférentes à la Constitution. Elles forment deux groupes : l'un réunit autour de l'empereur la cour, l'armée, la bureaucratie, qui toutes tirent de lui leur éclat, et dépendent de lui ; l'autre est formé par la noblesse et l'Église, plus indépendantes dans leur situation comme dans leur conduite politique.

L'empereur a donné la Constitution sous la pression de la nécessité. Il n'a jamais depuis vraiment voulu rétablir l'absolutisme : son respect de sa propre parole comme son expérience politique s'y sont toujours opposés. Mais il est bien certain que sa sympathie pour les institutions nouvelles n'a jamais été profonde, et que sa considération pour le Parlement autrichien n'a guère grandi depuis l'époque de Schmerling. Le zèle anticlérical que déployèrent, tant qu'elles durèrent, les majorités allemandes, blessait profondément les sentiments religieux si puissants chez tous les membres de la dynastie ; l'indiscipline du Reichsrath, plus occupé des questions nationales que des grands intérêts dont la dynastie a la charge, son manque d'esprit politique faisaient tort naturellement au principe constitutionnel lui-même. L'armée, objet de l'attention particulière de l'empereur, dernier refuge du vieil esprit impérial, de l'esprit de dévouement aveugle au chef suprême et sacré, ne fait sans doute pas de politique ; mais ses chefs, en possession de l'oreille de l'empereur, ne peuvent pas éprouver de tendresse particulière pour les députés, téméraires dans leur critique et parcimonieux dans leurs allocations de crédits. L'administration enfin, la bureaucratie, était libérale, sans doute, mais son libéralisme se résumait dans les formules du despotisme éclairé. Aussi le nouveau régime, avec ses ministres parlementaires, inexpérimentés dans les affaires et ignorants de la routine, avec sa manie de garantir les droits des sujets, c'est-à-dire d'entraver la liberté des mouvements des fonctionnaires, ne lui convenait qu'à moitié. Elle n'était pas anticonstitutionnelle à dessein et avec conscience ; mais, par amour de son pouvoir, par impatience et dédain du contrôle parlementaire, elle devenait l'alliée naturelle des adversaires de la Constitution,

Digitized by Google

La noblesse, dans l'ère constitutionnelle, est restée en Autriche une puissance politique et sociale de premier ordre. Elle ne le doit pas à ses mérites ou à ses qualités intellectuelles. Les talents, chez elles, sont rares, et nombreux au contraire les « fronts étroits »[1]. Mais ces six cents familles, qui autrefois avaient le monopole de la direction des affaires publiques, exercent encore aujourd'hui sur la vie publique en Autriche une influence considérable. Elles la doivent à leurs relations de cour, à la Constitution elle-même, et à leur richesse. — La cour d'Autriche est très exclusive; il faut prouver ses quartiers pour y être admis. Si la rigueur de l'étiquette a dû céder, sur certains points, à l'esprit moderne, si les ministres[2] roturiers et les députés ont trouvé accès à la cour, l'entourage habituel du souverain et des membres de la dynastie n'en est pas moins constitué par cette haute aristocratie; les grandes charges de cour sont son privilège, et elle se réserve encore le plus possible des hauts emplois de l'État. La diplomatie, comme de juste, lui appartient presque en propre; mais, dans l'armée aussi, elle est largement représentée, en proportion croissante à mesure qu'on approche des grades supérieurs; et dans l'administration, il n'est pas de meilleur titre à un avancement rapide que celui de baron, de comte ou de prince[3]. — A cette aristocratie, déjà si puissante, la Constitution fait, au Parlement, la part du lion. Dans la Chambre des seigneurs, elle possède une forte majorité; les pairs sont pour la plupart[4] de grands seigneurs fonciers. A la Chambre des députés, la curie de la grande propriété est son terrain réservé; les 5.400 électeurs de cette curie nomment 85 députés, et les 5 millions d'électeurs du suffrage universel en nomment 72. Comme, suivant l'idée maîtresse du système de Schmerling, les députés de la première curie font la majorité au Parlement, grâce aux oppositions nationales qui divisent les villes et les campagnes, l'aristocratie est, par la Constitution même, maîtresse de la Chambre qui doit représenter le peuple. — Sa richesse, enfin, lui met en mains les armes les plus puissantes pour assurer sa domination dans la société. Au

1. S. Whitman, *Das Reich der Habsburger*, 123; cf. 113-5, 118-21. Livre surfait, mais qui contient souvent de bonnes observations.

2. Il paraît que les ministres roturiers sont invités aux bals de cour, mais seuls, sans leurs femmes, si elles-mêmes ne sont pas nées.

3 Teifen, *Das soz. Elend*, 20-1, donne des chiffres; le plus frappant est celui des gouverneurs de province: 5 comtes, 5 barons, 4 chevaliers (les barons sont souvent, les chevaliers presque toujours de noblesse de robe.

4. En 1893, pour les deux tiers. Teifen, *Das soziale Elend*, 19.

Digitized by Google

prestige que lui donnent déjà sur la population ses titres et ses dignités s'ajoute celui que lui confèrent ses vastes propriétés et ses immenses revenus. Quelques très grandes familles, les Schwarzenberg en Bohême, les Potocki en Galicie, les Liechtenstein en Moravie et dans les pays allemands des Alpes, possèdent des terres qui forment de vrais petits États ; on parle couramment du « royaume » de Schwarzenberg, qui s'étend sur 176.000 hectares, et rapporte à son possesseur un revenu net cadastral de plus d'un million de florins [1]. Ce sont là des exceptions ; mais un très-grand nombre de familles aristocratiques possèdent des domaines très étendus. Les propriétés de la noblesse occupent une grande partie du sol des diverses provinces : en Basse-Autriche, le quart ; en Bohême, le tiers, pour ne citer que ces deux exemples. Ces terres ont pris une nouvelle valeur depuis l'émancipation des paysans, qui a entraîné le perfectionnement des méthodes de culture, la création de nouvelles industries agricoles : près de cent usines font partie du royaume de Schwarzenberg. Ainsi la richesse de l'aristocratie s'est considérablement accrue. Son influence directe s'exerce sur le nombreux personnel qu'elle emploie, son influence indirecte sur tout le pays environnant, où journaliers et boutiquiers dépendent d'elle, sont à sa discrétion. Or, dans 709 des 791 arrondissements financiers de l'Autriche, un des très grands propriétaires possède au moins un domaine et, dans 382, il y a plusieurs très grandes propriétés. Pratiquement, c'est donc une influence économique presque illimitée qui s'ajoute à l'influence politique et sociale de la noblesse [2].

Au point de vue politique, la noblesse autrichienne se divise toujours, comme déjà sous Schmerling, en trois camps. La noblesse galicienne est seule vraiment nationale, au sens où l'est la noblesse hongroise. Plus dynastique dans ses très grandes familles, plus nationale dans les autres, elle fait cependant tout entière corps avec la nation, et elle l'a toujours soutenue. Très autonomiste par instinct national, très conservatrice et très catholique, elle prend de la Constitution autrichienne ce qu'elle offre de favorable à ses vues, mais elle n'a et ne peut avoir aucune sympathie pour ses tendances centralisatrices, et elle en avait moins que jamais du temps des majorités libérales et anticléricales. Elle est, au total,

1 Teifen, *Das soziale Elend*, 16 (chiffres officiels de 1891).

2. Denis, *o. c.*, II, 329-30. Teifen, *Adel u. Kirche in Oesterr.*, 4; *Das soziale Elend*, 8-20; *Neue Zeit*, 1885, 141-2 (d'après la statistique officielle).

Digitized by Google

en marge de l'Autriche. Le reste de la noblesse autrichienne se divise, depuis la Patente de février, en un parti constitutionnel et un parti conservateur. Le premier se recrute en Bohême, en Moravie et dans les pays allemands des Alpes, à l'exception du Tirol. Son libéralisme est fort loin d'être radical ; il trouve sa limite dans les préjugés et les intérêts de caste, dans le sentiment catholique, qu'il vienne d'une conviction religieuse profonde ou d'une convention mondaine, enfin et surtout dans le loyalisme. A quelques rares exceptions près — Antoine Auersperg en était une — ces constitutionnels, qui ont compté dans les majorités libérales, sont de purs conservateurs, d'une nuance seulement moins marquée que leurs adversaires de la noblesse conservatrice ou historique. Celle-ci se recrute surtout en Bohême, en Moravie, dans le Tirol ; la noblesse polonaise vote en général avec elle. Pour programme, elle a celui qu'avait conçu Clam-Martinic en 1860 : le respect et la protection de la religion, l'aspiration vers une société chrétienne. différenciée et organisée, la conservation des droits historiques, le maintien de l'autonomie provinciale, la haine du libéralisme et de la centralisation. Elle est loyaliste, avec une nuance de fronde parfois assez marquée, et souvent aussi — par exemple vis-à-vis de la Hongrie — plus impérialiste que l'empereur. La Constitution centraliste libérale soulève naturellement son hostilité ; car elle aboutirait à découronner l'empereur, à déchristianiser le peuple, à faire de l'Autriche une sorte de France révolutionnaire, à la découper en départements [1].

L'Église doit la force qu'elle possède en Autriche d'abord à l'ascendant qu'elle exerce à la cour et sur toute l'aristocratie. L'aumônier de la cour, les confesseurs des membres de la dynastie sont de grands et puissants personnages. Certaines des cérémonies [2] auxquelles prend part officiellement l'empereur font éclater à tous les yeux que l'Autriche, même après la nouvelle Constitution libérale et la dénonciation du Concordat, est encore, en fait, un État confessionnel catholique. Une longue tradition, l'éducation donnée par des prêtres, l'influence persistante, malgré tous les changements survenus, de la doctrine politique qui liait la fortune des Habsbourg à celle du catholicisme, expliquent cette influence de l'Église à la cour. Les mêmes raisons ou des raisons

1. *C. R. st.*, 25 janvier 1884 (Clam-Martinic).

2. Tous les ans, le Jeudi-Saint, l'empereur et l'impératrice lavent chacun les pieds à douze vieillards. — L'empereur suit, la tête nue et un cierge à la main, la procession de la Fête-Dieu.

Digitized by Google

analogues expliquent celle qu'elle exerce sur l'aristocratie. Entre elles. il y a des liens étroits : certaines des plus hautes dignités ecclésiastiques sont comme réservées par droit de naissance aux grandes familles de la noblesse [1] ; un archiduc est toujours grand-maître de ce qui reste en Autriche de l'ordre teutonique. — Le peuple enfin, en Autriche est très profondément catholique. — Mais, outre cette influence spirituelle, l'Église doit beaucoup à la situation temporelle que lui donne sa richesse. Certains sièges épiscopaux, Prague et Olmütz en première ligne, ont des revenus princiers. Plus riches encore en moyenne sont les abbayes, très nombreuses sur le sol autrichien. Les uns et les autres possèdent des domaines très étendus, dont l'exploitation industrielle et agricole donne à l'Église une puissance économique et sociale comparable à celle des grands propriétaires. — Politiquement, l'Église est représentée à la Chambre des seigneurs par dix prélats qui y siègent de droit, et souvent par quelques abbés nommés à vie, à la Chambre des députés par quelques élus de la grande propriété [2].

L'Église s'est accommodée du centralisme tant qu'il a été catholique : c'était du temps du Concordat, et Rauscher a toujours conservé un faible pour ce système, même après que le Concordat eut été dénoncé. Mais, du jour où elle n'a plus eu l'État autrichien pour allié, elle est retournée à ses affinités naturelles : elle s'est rangée du côté de la droite. C'est là que siègent la noblesse historique, les Polonais et ces paysans des provinces des Alpes, aussi franchement opposés à la Constitution, aussi obstinément et passionnément attachés à leurs traditions et à leurs privilèges provinciaux que les habitants des villes de leurs provinces sont ou étaient libéraux et centralistes. L'hostilité de l'Église est plus dangereuse pour la Constitution que celle de la noblesse, car elle dispose en réalité d'une influence plus étendue, et elle représente surtout une force intellectuelle infiniment plus grande.

1. Le siège épiscopal de Prague a été ainsi occupé successivement par un prince Schwarzenberg, un comte Schönborn, un baron Skrbensky, tous cardinaux jeunes. L'archevêché d'Olmütz, jusqu'à l'élection de l'archevêque Kohn, était de même réservé à la haute aristocratie. Par une sorte de convention tacite assez curieuse, ou peut-être par calcul politique, tandis que les archevêchés de Prague et d'Olmütz étaient comme attribués à des membres de la noblesse historique, celui de Vienne a paru longtemps réservé à des prélats de moins haute naissance, et penchant plus vers le centralisme ; Rauscher et Gangbauer, qui s'y sont succédé, inclinaient plutôt de ce côté.

2. Il ne faut pas faire entrer en compte les ecclésiastiques élus dans les autres curies.

Digitized by Google

La bourgeoisie, qui, en face de ce groupe redoutable des puissances du passé, serait le défenseur naturel des idées libérales et constitutionnelles, est divisée, depuis qu'il existe en Autriche une vie publique, par la question des nationalités. La question des nationalités, c'est la question des langues ; par suite, c'est une question des classes moyennes ; et par suite encore, c'est avant tout une question tchèque-allemande. Voilà les trois faits qu'il faut noter, si l'on veut envisager le problème d'une façon concrète et réelle.

C'est ainsi en effet qu'il se pose aujourd'hui devant la doctrine. et c'est ainsi aussi qu'il se pose dans la pratique en Autriche. L'égalité nationale, c'est l'égalité des langues nationales. Les huit langues nationales qui se parlent en Autriche jouiront-elles toutes des mêmes droits, ou l'une d'elles — en fait l'allemand — aura-t-elle une situation supérieure comme langue d'État, langue administrative, langue commune de service, ou sous tout autre titre ? C'est la formule actuelle du problème. — Par là, la question des nationalités est une question des classes moyennes. Elle comporte deux éléments, l'un de sentiment, l'autre d'intérêt. Le premier n'a pas besoin d'explication : « La langue d'un peuple, c'est sa patrie spirituelle [1] .» L'autre est moins visible au premier regard, mais au moins aussi important. L'allemand a été longtemps, en fait, langue d'État en Autriche, et les emplois publics ont été le privilège des Allemands, ou de Slaves qui se germanisaient. En réclamant, au nom de l'égalité, l'institution d'une administration bilingue ou polyglotte, les Slaves ont certainement en vue de rendre l'accès de ces emplois plus difficile aux Allemands et de s'y faire à eux-mêmes une part plus grande ; car les Slaves instruits, jusqu'ici, ont en très grande majorité toujours appris l'allemand, qui leur était nécessaire comme langue de culture universelle; tandis que les Allemands ont négligé l'étude des langues slaves, auxquelles ils ne reconnaissaient pas le même avantage. Si donc le principe de l'égalité devait être appliqué comme l'interprètent les Slaves, il leur créerait en fait un privilège pour l'accès aux fonctions publiques. Ni de l'un ni de l'autre de ces points de vue, la question ne touche la noblesse ; elle n'a pas de sentiment national parce qu'elle appartient à une classe qu'unit, par-dessus les diverses nationalités, la solidarité du privilège ; elle a, en Autriche, parfois, le patriotisme provincial, mais non le patriotisme de langue ; et elle n'a pas d'intérêt national, parce que les protections dont elle jouit toujours la

1. Fischhof, *Oest, u. die Bürgsch. seines Bestandes*, 59.

Digitized by Google

dispensent de chercher d'autres moyens de concurrence. Les classes inférieures ont certainement le patriotisme de langue ; mais les difficultés de la lutte quotidienne pour l'existence les empêchent d'en suivre les impulsions aussi vivement, aussi exclusivement que fait la bourgeoisie ; elles n'ont pas non plus assez de loisirs pour apprécier dans la langue la littérature, le trésor des idées. Pour l'intérêt, ce n'est guère dans ces classes que se rencontrent les candidats aux fonctions publiques. La bourgeoisie, au contraire, reçoit une culture nationale ; elle fournit la majorité des candidats aux emplois ; elle a, dans les professions libérales, surtout parmi les professeurs et les avocats, un élément puissant d'enthousiasme et d'agitation. C'est ainsi que, socialement, la question des nationalités se concentre dans la bourgeoisie. — Géographiquement elle se concentre dans les pays des Sudètes, surtout en Bohême, précisément parce qu'elle est une question des classes moyennes. Il n'y a pas d'autre région de l'Autriche, en effet, où s'opposent l'une à l'autre deux bourgeoisies, séparées par la nationalité, mais, au reste, également développées, également avancées et également prospères. Dans les pays des Alpes, les Allemands sont ou seuls ou en face des Slovènes, peu nombreux et dont la langue n'est pas encore perfectionnée. En Galicie, il n'y a que des Polonais contre des Ruthènes ; en Dalmatie, des Slaves contre des Italiens ; et, dans ces deux pays, l'évolution sociale trop lente n'a pas encore fait apparaître une bourgeoisie qui compte vraiment. Les pays des Sudètes, au contraire, sont, avec la Basse-Autriche, les mieux cultivés, les plus industriels, les plus commerçants, les plus riches de la Cisleithanie. Les Tchèques ont profité des heureuses conditions naturelles de ces provinces, de l'essor économique qu'elles ont pris depuis 1848 ; leur richesse, leur culture, leur importance sociale s'en sont accrues. Ils ont aussi profité, et beaucoup, de la présence dans leur pays des Allemands ; ceux-ci leur ont transmis les idées occidentales modernes, qu'eux-mêmes recevaient d'Allemagne. Les chefs tchèques avaient été formés, comme la plupart des Autrichiens d'avant 1860 et 1870, par une éducation allemande, et ils en mettaient les ressources au service de leur nation ; Rieger a été, dans tous les Parlements autrichiens où il parut depuis 1848, un des orateurs allemands les plus brillants et les plus écoutés. C'est par toutes ces raisons que les Tchèques ont acquis leur primauté parmi les Slaves autrichiens ; et, si la question tchèque-allemande pouvait se résoudre, elle entraînerait, en fait, la solution de toute la question des nationalités en Autriche.

Digitized by Google

Elle fut près de se résoudre en 1848, à Kremsier. L'originalité du projet parlementaire de Constitution, c'était précisément sa solution de la question des nationalités : l'institution des cercles. En créant des circonscriptions homogènes au point de vue national, et en les dotant d'une large autonomie, il aboutissait à rendre les nationalités elles-mêmes juges et maîtresses de leurs propres intérêts, et à diminuer dans une très vaste mesure l'ingérence de l'État dans leurs affaires. Au point de vue de la paix nationale, c'eût été un très grand progrès. L'État n'est pas et surtout ne peut pas paraître impartial entre les diverses nationalités. Il sera toujours suspecté ou accusé de favoriser, pour les raisons les plus diverses, l'une ou l'autre. Les encouragements qu'il accorde à l'une, c'est en partie avec les impôts payés par l'autre qu'ils sont fournis et l'injustice en semble encore aggravée. La véritable autonomie nationale, au contraire, laisse à chaque nationalité le soin de se développer par ses propres ressources, en faisant elle-même les frais de son développement, d'user de sa liberté, sans pouvoir empiéter sur l'égale liberté des autres. L'État n'intervient pas entre elles : il se borne à assurer, pour le profit de toutes, l'ordre, la paix, la régularité de la vie publique. — Mais les régimes qui suivirent la Révolution, ceux de Bach et de Schmerling, étant des régimes bureaucratiques, avaient d'autres principes. Schmerling, de plus, par ses combinaisons électorales, fit de l'injustice envers les nationalités le principe même de la Constitution de l'Autriche, exalta les passions nationales, empoisonna, dès ses débuts, la vie publique autrichienne. Ce fut cette loi électorale qui provoqua l'opposition des Tchèques au régime constitutionnel, qui les rejeta du côté de la noblesse, qui les amena à adopter le programme du droit d'État, et qui, dressant ainsi principe contre principe, rendit encore plus difficile toute réconciliation ultérieure.

Après six ans de lutte sur cette question, la conclusion du Compromis avec la Hongrie assura par contre-coup la victoire des Allemands. Lorsque le Reichsrath se réunit en 1867 pour réviser les lois constitutionnelles de 1861, il était l'héritier du Reichsrath de la Patente, et l'idée, tout naturellement, ne lui vint pas de toucher à ce qu'il y avait d'essentiel dans la Patente, ni aux lois auxquelles la majorité devait son existence. L'intérêt dicta sans doute cette conduite, mais aussi la conviction que l'État autrichien lui-même ne pouvait exister que par l'hégémonie des Allemands. Il est très frappant de voir que les Allemands de l'ancien parti libéral ne fondaient pas leurs prétentions sur des raisons nationales,

Digitized by Google

mais sur l'intérêt de l'État. Par tradition, par leurs relations avec l'armée et la bureaucratie, par tournure d'esprit abstraite, ils s'identifiaient avec l'État autrichien, et ce n'était pas à une hégémonie nationale, mais à l'intérêt de l'État qu'ils demandaient aux autres nationalités de se soumettre en acceptant leur privilège. L'État leur paraît supérieur à la nationalité, de la même manière que la raison, l'idée est supérieure à l'instinct, au sentiment. Leurs orateurs proclament en un langage singulier, mais très significatif, cette supériorité de l'État, « institution née de la raison, expression organique d'une idée », et qui, « dans sa nécessité, dans sa rationalité et dans sa haute mission, trouve aussi son titre à exiger de l'individu la soumission de toute sa causalité et de toute son individualité [1] ». Fidèles à ces conceptions abstraites, ils ne veulent pas voir que l'État autrichien est différent des autres, et que sa bigarrure nationale lui donne un caractère particulier, auquel doivent, si elles veulent vivre, s'adapter ses institutions. Ils ont repris l'ancienne idée de l'État unitaire, créé par la bureaucratie absolutiste, sans voir que précisément elle ne peut se maintenir que sous l'absolutisme et par lui. De même que, sous Joseph II et sous Bach, la bureaucratie était l'État, c'est eux maintenant qui se croient l'État; et toutes les attaques dont ils sont l'objet leur paraissent dirigées contre l'État. « Être en minorité n'était pas pour nous une question de force pour notre parti, mais une question d'existence pour l'État lui-même [2]. » Cette erreur a causé la perte de l'ancien parti libéral allemand. C'est pour l'avoir commise que la bourgeoisie qui le formait s'est cantonnée dans ses intérêts de classe, a attaché plus d'importance à la possession des fonctions publiques qu'au développement des forces nationales et à l'union avec les couches profondes du peuple allemand, et s'est trouvée impuissante à se défendre par ses seules ressources le jour où elle a perdu l'appui du gouvernement. C'est cette erreur aussi qui a rendu l'opposition entre les Allemands et les autres nationalités si violente, d'autant plus violente que, des deux côtés, on ne se comprenait pas. Les Slaves tenaient les Allemands pour des oppresseurs volontaires et conscients, et les Allemands s'étonnaient et s'irritaient de se voir ainsi méconnus. Ils exerçaient cependant une tyrannie, et, comme le leur disait un des leurs, plus clairvoyant, la pire de toutes, celle dont les tyrans n'ont pas conscience et qui est d'autant plus insupportable aux

1. *C. R. stén.*, 22 juillet 1861 (Giskra).
2. Hasner, *Denkwürdigkeiten*, 117.

Digitized by Google

victimes. « C'est ainsi seulement que l'on peut s'expliquer comment l'irritation des nationalités étonne grandement les Allemands d'Autriche, et l'étonnement des Allemands irrite grandement les nationalités ; comment les Allemands ne peuvent pas comprendre qu'on déclare la liberté insupportable, ni les nationalités qu'on décore l'insupportable du nom de liberté [1]. »

Il y a ainsi en présence, dans la question des nationalités, deux points de vue diamétralement opposés : celui des Allemands et celui des Slaves. Pour les Allemands, l'État, rationnellement, préexiste à la nationalité ; c'est l'État qui doit d'abord s'organiser de la façon qui lui est nécessaire pour vivre et remplir sa mission ; dans le cadre qu'il se sera ainsi tracé, la nationalité trouvera place parmi les droits individuels des citoyens. Ce principe que la nationalité est un droit individuel résulte de toute une conception, dont Eötvös, dans l'ouvrage où il résume vingt ans de réflexions et de travaux sur ce sujet, a donné la meilleure formule en disant que, comme les questions religieuses, auxquelles elles sont tellement semblables, les questions nationales ne peuvent être résolues que par la plus large liberté individuelle [2]. La nationalité n'a pas à influer plus que la confession sur les rapports du citoyen avec l'État. Par suite, en pratique, l'État a sa langue, dans laquelle s'accomplit d'abord tout le service intérieur de l'administration, ensuite le service extérieur, les rapports avec le public, tant que des considérations de fait, par exemple l'ignorance où certaines classes se trouvent de la langue de l'État, n'exigent pas que les fonctionnaires emploient dans leurs rapports avec les parties les langues vulgaires. Il y a donc là une simple question de fait et d'opportunité, et c'est ainsi qu'elle avait toujours été envisagée jusque-là par l'administration autrichienne [3]. — Le point de vue des Slaves est tout différent. Pour eux, l'État est une abstraction fondée sur la réalité des nationalités. Celles-ci sont ses facteurs primordiaux et essentiels : l'État n'a pas à connaître uniquement des citoyens de telle ou telle nationalité, mais des nationalités comme corps, comme êtres réels et vivants, et à ce titre sujets de droits. L'égalité des langues ne signifie pas que l'une est employée en règle générale et les autres subsidiairement

1. Fischhof, *Oest. u. die Bürgsch. seines Bestandes*, 102.
2. Eötvös, *Nationalitatenfrage*, 145-8, 177, 180.
3. Gumplowicz, *Das Recht der Nationalitäten u. Sprachen in Oest.-Ungarn*, 119, 143-4. *Oesterr. Staatswörterbuch*, art. *Geschäftssprache* et *Böhmen* (*Sprachenfrage im Amt*) (Ulbrich).

Digitized by Google

et dans un rôle secondaire, elle implique l'emploi égal, alternatif, de toutes à la volonté des parties ; et, par voie de conséquence, dans tous les pays où, historiquement, se parlent plusieurs langues, leur emploi égal dans le service intérieur et dans le service extérieur. La question ainsi n'est pas de fait, mais de droit ; les nationalités comme telles ont un droit à ce que leurs langues soient mises sur un pied de complète égalité. Si quelques concessions pourront être consenties à l'une d'elles, — qui sera l'allemand — dans l'intérêt des relations communes, et parce qu'elle est la plus répandue, c'est là la question de fait, dont la solution dépend du besoin pratique et de la bonne volonté des nationalités [1]. — L'opposition de ces deux vues est absolue ; elle n'est d'ailleurs qu'un autre aspect de l'opposition fondamentale qui domine la vie politique en Autriche, l'opposition du centralisme et du fédéralisme. Et de même que, aucun de ces deux systèmes n'étant applicable dans son intégralité en Autriche, il a fallu chercher des compromis qui toujours jusqu'ici ont été viciés par l'obscurité ou des arrière-pensées, de même la solution de la Constitution de 1867 dans la question des nationalités est un compromis qui, par son vague, son obscurité, ses réticences, a fait plus de mal que n'en aurait fait peut-être l'application franche, brutale, radicale du centralisme complet avec une langue d'État obligatoire.

Un seul texte constitutionnel vise la question des nationalités. C'est l'article 19 de la loi sur les droits généraux des citoyens, ainsi conçu : « Tous les peuples de l'État sont égaux en droits, et chaque peuple a un droit inviolable à la protection et à la culture de sa langue et de sa nationalité. — L'État reconnaît à toutes les langues usuelles dans un pays l'égalité des droits dans l'école, dans l'administration et dans la vie publique. — Dans les pays où habitent plusieurs peuples, les établissements publics d'instruction seront organisés de telle façon que chacun de ces peuples obtienne, dans sa propre langue, sans être contraint d'apprendre une seconde langue du pays, les moyens nécessaires à son éducation. » — Chacun des trois alinéas de ce texte procède d'une inspiration différente. Le premier a été inséré dans la loi à la demande des Polonais, qui représentaient seuls dans la commission du Reichsrath les nationalités non allemandes ; il reproduit d'ailleurs l'article 5 de la Constitution de 1849, et ce précédent contribua à lui rallier la majorité. Le second constitue encore une concession aux Polonais, mais faite à contre-cœur ; car, instruits par les

1. Trakal, dans *Osvěta*, 1889, I, 510-2.

Digitized by Google

expériences faites sous Bach du sens que pouvait donner à l'égalité nationale un gouvernement autrichien, ils exigèrent des dispositions plus précises ; et la majorité, contrainte par la situation politique du moment à les ménager, ne put pas repousser leur demande. Par compensation, elle voulut, de son côté, assurer un résultat qui lui tenait particulièrement à cœur, l'abrogation de la loi bohême sur la contrainte des langues ; de là le troisième alinéa[1]. Ainsi la question la plus essentielle pour la question du constitutionnalisme en Autriche et pour l'existence de l'Autriche elle-même fut réglée selon la méthode du « passez-moi la casse, je vous passerai le séné. » On ne peut s'étonner qu'un texte si important, rédigé dans de pareilles conditions, ait fourni matière à d'incessants conflits.

Il fourmille de contradictions et d'obscurités. — Placé dans une loi sur les droits généraux des citoyens, il semble s'inspirer de la doctrine de la nationalité droit individuel ; mais il parle à plusieurs reprises des « droits des peuples » et semble ainsi accepter la doctrine contraire. Il pose le principe de l'égalité pour l'État, et aussitôt, dans l'application, le réduit à la province. C'est du simple bon sens : on voit mal un Ruthène invoquer l'article 19 pour employer sa langue devant un tribunal du Tirol italien, ou un Roumain de Bukovine pour remettre une pétition en roumain à un capitaine de district en Bohême ; mais ce n'en est pas moins une contradiction. — La loi parle tantôt de langue usuelle dans un pays, tantôt de langue du pays. Ce sont deux notions opposées : si une langue est usuelle dans un pays, c'est une question de fait : langue du pays, c'est une question de droit. Il y a équivoque sur le mot « pays », qui, dans la première expression, signifie région, contrée, et dans la seconde, province. Une langue d'un pays peut ainsi n'être pas usuelle dans une partie du pays, et une langue usuelle dans une partie du pays peut n'être pas langue du pays : le tchèque n'est pas usuel dans la lisière allemande du Nord de la Bohême, il l'est par contre dans le coin le plus septentrional de la Basse-Autriche. La jurisprudence, fidèle à l'ancien principe autrichien, maintient cette distinction ; mais les profanes ne comprennent pas ces finesses, et crient à la violation de la loi, à l'oppression ; de fait, il paraît y avoir une sorte de non-sens à déclarer qu'une langue du pays n'y est pas usuelle. Ce sont de nouveau les deux thèses opposées, droit rationnel et droit histo-

1. Gumplowicz, *Das Recht der Nationalitäten u. Sprachen*, 179, 185. *Neue Gesetzgebung*, I, 320-1 (Zyblikiewicz).

Digitized by Google

rique, qui se heurtent[1]. — Chaque peuple, dit la loi, a un droit inviolable à la protection et à la culture de sa nationalité et de sa langue : mais par qui ? Le texte pose-t-il le principe de la liberté de la concurrence entre les nationalités sous l'égale et impartiale garantie de l'État, qui maintient l'ordre public ? ou le principe de l'intervention active de l'État au profit des nationalités, — donc, inévitablement, contre les nationalités, puisque la satisfaction de l'une est le mécontentement de l'autre ? A propos d'une école de village, d'un poste de juge de paix, d'une moitié, d'un quart de lycée, peut surgir une irritante question de nationalité : les parties en présence invoquent l'intervention de l'État ; qu'il agisse ou qu'il refuse d'agir, inévitablement il suscite des colères et des rancunes. — Enfin le troisième alinéa, qui s'explique historiquement, aurait pour résultat direct de supprimer même la possibilité d'un rapprochement entre les peuples des pays bilingues. On est tenté de lui appliquer, bien qu'elle ait été prononcée dans un autre sens, la phrase célèbre de Unger : « Si nous arrivons à ne plus même nous comprendre, je voudrais bien savoir comment nous ferons pour nous entendre [2] ». Cette disposition « insensée, mais claire [3] », si insensée que, sauf en Bohême, elle a toujours et partout été violée, clôt dignement l'article 19, modèle d'une loi mal faite, source des plus grandes difficultés pour la Constitution autrichienne.

Lorsqu'au Reichsrath de 1867 la commission proposa la rédaction de l'article 19, elle inscrivit expressément dans son rapport qu'il ne pouvait s'agir que de proclamer un principe, et que l'application, où il y aurait lieu de tenir compte de tant de circonstances concrètes, relèverait ou de lois provinciales ou de règlements administratifs [4]. Les lois provinciales n'ont jamais été faites, parce que tantôt les peuples ne voulaient pas s'entendre, et tantôt ils ne le pouvaient pas ; et, quant aux règlements administratifs, l'histoire des ordonnances sur les langues de 1880, de 1886 et de 1897, a prouvé assez clairement que, d'un principe obscur et faux, on ne pouvait tirer des conséquences justes et satisfaisantes. Tout le développement de la question des nationalités en Autriche depuis

1 *Oest. Staatswörterbuch*, art. *Geschäftssprache*. — Rieger, *Úst. děj. Rakouska*, 62.

2. Chambre des seigneurs, 8 avril 1881.

3. Wittelshöfer, *Polit. u. wirtschaftl. Gesichtspunkte in der öst Nationalitätenfrage. Preuss. Jahrbücher*, LXXVI. 482. Excellent travail, sur lequel s'appuie en grande partie l'exposé du texte.

4. *Neue Gesetzgebung*, I, 312.

Digitized by Google

1867 montre quelle faute a été commise à l'origine, lorsqu'au lieu d'écarter le plus possible l'État des luttes nationales, on l'y engagea en plein, en inscrivant dans la Constitution le principe de l'égalité des droits, « dont le seul résultat a été que les diverses nationalités se sont plaintes tour à tour de l'inégalité de leurs droits [1] », sans prendre aucune disposition pratique pour l'appliquer. C'était la liberté qu'il fallait leur promettre et leur assurer; la liberté était pour elles le moyen de conquérir l'égalité, si elles en avaient la force et l'énergie. Si les Tchèques se sont, dans les pays des Sudètes, égalés aux Allemands, ce n'est pas en vertu de textes de loi, c'est par leur travail et leurs progrès économiques et intellectuels [2]. En proclamant, dans les termes obscurs et équivoques de l'article 19, le principe de l'égalité, en provoquant dans toutes les questions nationales l'intervention de l'État, la Constitution de 1867 a préparé une situation d'autant plus dangereuse que, par les lois électorales qu'elle a conservées, l'injustice nationale est perpétuée et les questions nationales mises par la loi même au premier plan de la vie publique en Autriche. — En fait, depuis que la majorité allemande s'est effondrée en 1879, elles dominent le Parlement autrichien : c'est elles qui l'ont rendu impuissant à jouer son rôle politique, à contrôler le gouvernement, à soutenir des ministères parlementaires ; et c'est elles qui ont provoqué en fin de compte l'obstruction qui le paralyse depuis près de sept ans, et qui fait que, sous une forme constitutionnelle, sous le masque de l'article 14, l'Autriche est de nouveau gouvernée par l'absolutisme.

Les classes inférieures à la bourgeoisie, en particulier la classe des ouvriers d'industrie, sont moins exclusivement dominées par les questions nationales ; les questions économiques et sociales, pour des raisons toutes naturelles, les touchent autant ou davantage. Mais, pendant trente ans, après la revision de 1867, elles restèrent sans droits politiques. Les gouvernements autrichiens ne songèrent à leur en accorder que lorsque l'exaspération des passions nationales commença à rendre le Parlement impropre aux

1. Springer, *Protokolle*, XLIX.

2. On regrette souvent, dans le camp allemand, que le Reichsrath de 1867 n'ait pas proclamé l'allemand langue d'État, comme le Parlement hongrois de 1868 a fait pour le magyar. Cela n'aurait rien changé à la situation. Du moment où serait apparue une bourgeoisie slave (c'est-à-dire, en fait, tchèque) assez puissante, la lutte aurait commencé aussitôt, et l'allemand aurait perdu son privilège. Si le magyar garde sa situation privilégiée, ce n'est pas parce qu'elle est inscrite dans la loi, c'est parce que les Magyars ont la force de l'assurer. Les rapports de force entre les nationalités autrichiennes ont changé depuis cinquante ans au détriment des Allemands, et, entre les nationalités hongroises, au profit des Magyars.

Digitized by Google

fonctions qu'on attendait de lui, et lorsque, devant l'excès des prétentions nationales, il devint presque impossible aux ministères institués par la cour de gouverner l'Autriche. Le premier projet de réforme électorale, celui que le comte Taaffe déposa en 1893, s'inspirait de l'idée d'opposer aux intérêts nationaux les intérêts sociaux ; il voulait, en ouvrant à un suffrage presque universel les curies des villes et des campagnes, noyer les anciens électeurs bourgeois, absorbés par les questions de nationalité, sous un flot d'électeurs nouveaux, plus occupés d'intérêts économiques et sociaux, et dont l'invasion aurait nécessairement pour effet de rétablir, par réaction, dans l'ancien corps électoral la solidarité de classes [1]. Mais la réforme réalisée en 1896 n'a abouti qu'à flanquer les curies existantes d'une nouvelle curie, faiblement dotée de mandats; à laisser par conséquent intact le domaine des passions nationales, à en ouvrir seulement un autre à côté aux oppositions sociales. Ainsi tout l'effet de la réforme a été perdu. Les députés de la nouvelle curie, surtout les socialistes, ont apporté au Parlement un ton nouveau; ils n'ont pas pu lui infuser un nouvel esprit. Aussi les ouvriers parqués dans cette cinquième curie se désintéressent-ils du Parlement actuel [2]; et ce n'est guère que d'un octroi, bien invraisemblable, qu'ils attendent le remède : l'établissement du suffrage universel.

Le secret de la Constitution autrichienne apparaît dónc clairement. En face d'un peuple indifférent parce qu'il est exclu du bénéfice de la Constitution, en face de la noblesse et de l'Église, qui sont en minorité tièdes, en majorité hostiles, le régime constitutionnel et libéral ne peut s'appuyer que sur les classes moyennes. Or, c'est parmi les classes moyennes que sévissent avec le plus d'intensité les querelles nationales. Elles divisent les groupes qui politiquement auraient des raisons de s'entendre ; elles les neutralisent l'un par l'autre ; de sorte que, dans la Chambre, la décision revient aux éléments nationalement indifférents, et surtout aux grands propriétaires, qui oscillent de l'aile droite de la gauche à l'aile gauche de la droite. Ainsi la cour, dont l'autorité sur ces éléments « purement autrichiens » est encore entière, détermine en réalité en dernière instance le vote du Parlement dans toutes les actions importantes, et, comme sous Schmerling, le pouvoir de l'empereur et, abrité derrière lui, celui de la bureaucratie sont les vrais ressorts du système constitutionnel.

1. Schäffle, dans *Zeitschrift fur die gesammte Staatswissenschaft*, 1893, 325-6.
2. Il y a eu une diminution très sensible dans la proportion des votants aux inscrits entre 1897 et 1901. Winter, *Das öst. Parlament*, 22.

Digitized by Google

III

Le fonctionnement de la Constitution de 1867 a abouti rapidement à trois résultats capitaux. Le Parlement autrichien a perdu tout pouvoir. L'empereur, c'est-à-dire, sous son nom, la bureaucratie, gouverne l'Autriche sans contrôle. La Cisleithanie, de plus en plus, est devenue dans le dualisme un appendice de la Hongrie.

Le Parlement autrichien, de 1867 à 1897, a toujours été divisé par les questions constitutionnelles en deux grands groupes : les partisans de la Constitution, et ses adversaires. Toutes les séparations purement politiques s'effacent devant celle-ci. Ni l'un ni l'autre de ces groupes n'est homogène. Le premier n'a jamais compris, sauf par moments quelques Italiens de Dalmatie et quelques Ruthènes de Bukovine, que des Allemands ; mais ceux-ci formaient trois partis politiques : des conservateurs, députés de la grande propriété et des chambres de commerce ; des libéraux modérés, députés des villes et des campagnes, surtout en Bohême ; des libéraux plus avancés, avec une teinte de radicalisme et parfois aussi une tendance nationale plus accentuée, qui représentaient surtout les pays des Alpes, en particulier la Styrie et la Carinthie. L'autre groupe, qui forme la droite de l'assemblée, est bien plus bigarré ; il comprend, outre les représentants des petites nationalités, Roumains de Bukovine, Slaves du Sud, Italiens catholiques du Tirol, trois grands partis : les Allemands conservateurs des pays des Alpes, surtout du Tirol, les Polonais et les Tchèques, qui n'y figurent que depuis 1879, date à laquelle ils sont sortis de la passivité. Le premier groupe a eu la majorité jusqu'en 1879, le second depuis ; mais aucun des deux n'a pu s'en servir pour établir un véritable gouvernement parlementaire [1].

La majorité allemande, de 1867 à 1870, s'épuisa en querelles intestines. De plus, toute son autorité morale était mise en question, parce que les Tchèques, sans consentir à paraître au Reichsrath, affichaient l'opposition la plus violente contre le nouveau régime. Cette crise intérieure et la crise extérieure de la guerre de 1870 amenèrent, après le ministère des roturiers, un essai de compromis bohême centraliste-fédéraliste sur la base de la Cons-

1. Voici, en chiffres arrondis, la proportion des diverses nationalités dans la population autrichienne, d'après le recensement de 1880, le premier exact à ce point de vue : Allemands, 8 millions ; Tchèques, 5.2 ; Polonais, 3.2 ; Ruthènes, 2.8 ; Slovènes, 1.1 ; Serbo-Croates, 0.5 ; Italiens, 0.7 ; Roumains, 0.2.

Digitized by Google

titution, puis un essai de fédéralisme : ce sont les ministères Potocki et Hohenwart, en 1870 et 1871. Le centralisme rétabli, sous l'influence surtout de la Hongrie, et grâce à l'aveugle obstination des Tchèques, qui refusèrent la moindre concession de forme sur leur programme, la majorité allemande ne s'en trouvait pas moins moralement ébranlée. Aussi son second ministère, le cabinet Adolphe Auersperg, fut-il constitué sur la base d'une convention expresse avec l'empereur, qui promit de suivre une politique constitutionnelle, à condition que tous les crédits militaires qu'il demanderait seraient votés. La majorité s'engagea dans une campagne anti-cléricale, qui irrita la cour; l'empereur finit par refuser sa sanction à une loi sur les congrégations. Elle fit opposition, jusqu'au bout, pour des raisons nationales et financières, à l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. L'empereur se décida alors, non sans hésitations, à la renverser. Ce fut l'intervention du gouvernement dans les élections qui changea la majorité au Parlement ; en particulier, la grande propriété constitutionnelle de Bohême céda, sur le désir du souverain, quelques mandats aux conservateurs féodaux : ainsi le pouvoir que Schmerling lui avait accordé dans l'intérêt d'une politique allemande centraliste tourna cette fois à l'avantage de la politique contraire.

L'originalité du Parlement autrichien, après 1879, fut que la majorité y appartenait à une coalition hostile à la Constitution, et cependant incapable de la changer, parce que l'empereur n'y aurait pas consenti, parce que la droite ne disposait pas des deux tiers des voix, c'est-à-dire de la majorité requise pour une revision, et parce qu'elle n'aurait pas su que mettre à la place de la Constitution ; car les Polonais, les Allemands conservateurs et les Tchèques ne sont pas d'accord sur ce point. Cette majorité fit donc une politique purement négative, antilibérale et anti-allemande. Le ministre qui la dirigea sans interruption de 1879 à 1893, le comte Taaffe, imbu des idées de l'ancienne Autriche, n'avait pour but que d'assurer à l'empereur le plus grand pouvoir possible. La majorité n'était pas attachée par principe à défendre les droits du Parlement, que tous ses membres voulaient réduire au profit des Diètes. Cette situation singulière contribuait à abaisser le Reichsrath en face du gouvernement. De plus, cette majorité avait conscience de n'exister que par la grâce de l'empereur; incapable d'appliquer un programme, puisqu'elle n'en avait pas, elle était réduite à solliciter du ministère ou à lui arracher, suivant les occasions, les concessions nationales qu'elle désirait, et qu'il accor-

Digitized by Google

dait morceau par morceau, contre les votes dont il avait besoin. Il ne pouvait plus être question de gouvernement parlementaire, et les ministres, même ceux qui sortaient du Parlement, proclamaient que les ministères étaient des « ministères de la couronne ».

D'ailleurs, même au temps des majorités allemandes, il n'y avait pas eu en Autriche de vrai gouvernement parlementaire; et il ne peut pas y en avoir. Le Parlement autrichien n'a pas la force de soutenir un ministère parlementaire; par la faute du système électoral de Schmerling, il n'a pas derrière lui une vraie force, qui impose à la cour; il n'a pas de racines profondes dans la population; il n'a pas, sur les ministres, de moyens d'action efficaces: puisqu'il ne peut ni les contraindre à répondre aux interpellations, ni exprimer son sentiment sur leurs réponses. Il peut être, en tout temps, prorogé ou dissous; et si des mesures indispensables, même les plus graves, deviennent nécessaires entre temps, le gouvernement a l'article 14. Un ministre pourrait même, sans crainte, violer la Constitution, puisque la majorité du pays, qui la déteste, applaudirait à son action. Mais aucun n'a jamais eu besoin d'en arriver là. Schmerling, prudemment, a assuré à tous ses successeurs les voix des grands propriétaires; et, qu'ils siègent à gauche ou à droite, ils font plus ou moins de résistance, mais ils finissent toujours par voter pour le cabinet que l'empereur soutient; les voix des grands propriétaires constitutionnels sauvèrent, en 1879, l'existence ministérielle du comte Taaffe, et lui permirent d'appliquer pendant quatorze ans son système, auquel ils ne cessèrent pas de témoigner leur hostilité. La majorité, quelle qu'elle soit, craint toujours de provoquer le déplaisir de l'empereur, parce que l'histoire montre que les changements de système sont fréquents en Autriche, et que les précautions de Schmerling permettent de les accomplir sous les formes les plus constitutionnelles. Les majorités de droite, en particulier, ont toujours eu des raisons spéciales pour ménager le souverain: les Polonais, parce que toute leur politique depuis 1863 consiste à s'assurer, par une constante complaisance à ses désirs, sa faveur si profitable à leurs intérêts nationaux; les Tchèques, parce qu'ils n'ont pas cessé de mettre, contre toute vraisemblance, leur espoir dans un revirement en haut lieu, qui pourrait rétablir un système fédéraliste [1]. Ainsi l'organisation même du Parlement et le régime des partis contribuent à le maintenir dans la dépendance du gouvernement.

1. La politique que les Tchèques suivent actuellement au Parlement autrichien ne s'explique pas autrement.

Digitized by Google

Sous le ministère du comte Taaffe, les questions nationales devinrent les questions essentielles pour le Parlement. Les Tchèques surtout réclamaient, au nom de l'article 19, des concessions sans cesse plus étendues à l'égalité nationale ; le gouvernement leur en accordait au moins une partie, lorsqu'il avait besoin de leurs votes dans un moment décisif, et les Allemands s'exaspéraient. Les ordonnances de 1880 et de 1886, qui étendirent en Bohême les droits du tchèque aux dépens de l'allemand, furent les plus importantes de ces concessions. Cette méthode eut pour résultat de radicaliser également les Allemands et les Tchèques, de les détourner également de leurs anciens députés; les uns parce qu'ils ne pouvaient pas les empêcher d'être sacrifiés aux Tchèques, les autres parce qu'ils n'obtenaient pas de résultats plus complets. Le vieux parti libéral allemand, le parti de l'État, s'affaiblit au profit de partis plus nationaux, et les Jeunes-Tchèques, plus radicaux, prirent la place des Vieux-Tchèques. Il en résulta une ère de confusion parlementaire totale, de 1891 à 1897. Le comte Taaffe, qui avait déchaîné la lutte des nationalités au Parlement, essaya de l'arrêter par sa réforme électorale ; il échoua et se retira. Après deux années d'incertitude, le comte Badeni prit le pouvoir. Il se trompa de date, voulut appliquer pour ses débuts la méthode Taaffe, payer le vote des Tchèques en faveur du Compromis économique par des ordonnances qui assuraient à leur langue de nouveaux droits. Mais les députés allemands libéraux avaient été remplacés par des députés nationaux ; la réforme électorale de 1895 avait introduit au Parlement des socialistes, adversaires acharnés de tout le système politique qui est actuellement appliqué en Autriche. L'obstruction des Allemands éclata au Parlement en 1897, et le paralysa. Lorsque les ordonnances eurent été abrogées en 1899, les Tchèques la reprirent, et elle dure depuis lors. Le Parlement autrichien ne se réunit plus que pour attester son impuissance et justifier ainsi les mesures que le ministère, après l'avoir prorogé, prend par la voie absolutiste de l'article 14. Les nationalités en présence, depuis le début de cette crise, ont essayé à plusieurs reprises de s'entendre, sous la médiation de nationalités ou de partis neutres, comme les Polonais et les Allemands catholiques, ou encore sous celle du gouvernement ; jusqu'ici, tous ces essais ont été infructueux : tantôt la conciliation est apparue impossible à priori, parce que l'on formulait d'un côté ou des deux des exigences préalables trop fortes ; tantôt les négociations, après une période qui semblait pro-

Digitized by Google

mettre le succès, ont été rompues par un brusque revirement. Une entente des Tchèques et des Allemands, si elle était sincère, complète et sûre, devrait aboutir à la formation d'une majorité libérale et d'un gouvernement parlementaire. La majorité libérale n'a pas d'adversaires plus décidés que les grands propriétaires féodaux qui, sous prétexte de soutenir les Tchèques, se servent d'eux, et les exploitent : leur force en Autriche se fonde sur la division des nationalités, et ils ont, toutes les fois qu'ils l'ont pu, opposé des obstacles à l'entente [1]. Le gouvernement parlementaire, lui, a pour ennemi la bureaucratie ; car il la déposséderait du pouvoir qu'elle a conservé à la faveur des divisions nationales, et qu'elle a même grandi au point que, depuis plusieurs années, l'Autriche est gouvernée exclusivement par des ministères de fonctionnaires ; aussi ces ministères, encore qu'ils se donnent l'air de s'employer à mettre d'accord les nationalités ennemies, font tout leur possible pour empêcher une entente d'aboutir [2]. Ainsi la division nationale du Parlement, les malentendus et les haines soigneusement entretenues par les castes qui sont intéressées à les voir durer, aboutissent à éliminer entièrement le Reichsrath de l'organisme constitutionnel, au plus grand profit des pouvoirs absolutistes, empereur et bureaucratie.

Comme la guerre de 1859 avait entraîné l'introduction en Autriche du régime constitutionnel de Schmerling, la guerre de 1866 détermina pour une grande part le retour à des institutions de même esprit. L'empereur, ébranlé par ses échecs dans sa confiance en lui-même, se résigna plus facilement, après l'essai absolutiste de Belcredi, à partager avec un Parlement son pouvoir. Mais les expériences qu'il fit avec les majorités allemandes, de 1867 à 1870, puis de 1871 à 1879, ne lui inspirèrent pour ce régime ni sympathie ni respect. Il est curieux de voir le même souverain régner en Hongrie de la façon la plus constitutionnelle, et rétablir en Autriche, au contraire, un gouvernement absolu. C'est que Parlement et ministère diffèrent également en Hongrie et en Autriche, unis, fermes sur leurs droits, pleins d'esprit politique d'un côté, divisés, humbles et maladroits de l'autre. En Hongrie, le roi a l'impression justifiée de traiter de puissance à puissance ; en Autriche, Parlement et ministère sont des créations de l'empereur. Ses premiers ministres à peu près parlementaires en Autri-

1. Ainsi en 1890, à l'essai de Compromis bohême auquel présidait le comte Taaffe.

2. Le jeu du cabinet actuel, dans les derniers mois, le prouve surabondamment.

Digitized by Google

che, les membres du ministère des roturiers, ne lui imposèrent en général ni par leur tenue, ni par leur dignité personnelle, ni par leur entente ; leurs intrigues des uns contre les autres précipitèrent leur chute. Le ministère Adolphe Auersperg, mieux composé, lui plut davantage ; mais ce fut alors la majorité parlementaire qui s'attira sa disgrâce. Le Congrès de Berlin, l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, marquèrent le moment critique pour le constitutionnalisme autrichien. L'empereur s'était senti jusque-là moralement affaibli par le malheur qui s'attachait à toutes ses entreprises. Pour la première fois, il avait obtenu un véritable succès ; il avait enfin accru le territoire de la monarchie, jusqu'alors constamment diminué sous son règne ; cette conquête, c'était son œuvre propre, conçue et réalisée contre l'opposition des Parlements de ses deux États. Son orgueil se releva, il reprit confiance en lui-même, et lorsque, au contraire du Parlement hongrois, qui, acceptant le fait accompli, se borna désormais à l'empêcher d'entraîner des conséquences funestes pour le pays, la majorité allemande du Reichsrath continua contre la politique orientale du souverain son opposition stérile et impuissante, lorsqu'elle refusa toutes les avances qu'il lui fit en vue d'une réconciliation, il se trouva tout naturellement amené à l'abandonner. Le comte Taaffe prit le pouvoir pour être, comme il le disait lui-même, un ministre au-dessus des partis, « un ministre de l'empereur [1] ».

Le pouvoir de l'empereur, toute l'histoire politique de l'Autriche depuis 1848 le montre, s'exerce soit par la noblesse féodale, soit par la bureaucratie, et au profit tantôt de l'une, tantôt de l'autre. Les féodaux, quelle que soit leur influence personnelle à la cour, n'ont plus jamais depuis 1867 gouverné l'Autriche : Belcredi a été le dernier de leurs ministres, Hohenwart appartient déjà à une autre école. Ils peuvent présider des ministères, occuper la première place ; mais ils n'ont ni programme à appliquer, ni talents politiques à déployer. Leur influence ne s'exerce guère que

1. *Dreissig Jahre*, III, 233. — La crise de 1879, qui eut sûrement des raisons politiques, eut en outre beaucoup de causes personnelles. L'opposition de la majorité à la politique orientale tenait en grande partie à une rancune personnelle de Herbst contre Andrássy. La raideur dont elle fit preuve envers Pretis, un libéral, quand il essaya, après la démission d'Auersperg, de former un cabinet, puis envers Stromayer, un libéral aussi, quand il fut devenu chef d'un ministère en majorité libéral, s'explique par l'erreur de Herbst, qui affirmait qu'il ne pouvait pas y avoir une majorité autre que libérale, et donnait à Taaffe six semaines à vivre. *Dreissig Jahre*, III, 188, 231, spécialement 228-9. Il semble que Herbst ait commis encore d'autre fautes. Eim, *Pol. úvahy*, 135-7.

Digitized by Google

dans l'intrigue contre les gouvernements qui n'ont pas l'un des leurs à leur tête. Ainsi la bureaucratie est restée la force politique dominante en Autriche depuis 1867, comme elle l'avait été de 1861 à 1865. La Constitution de Schmerling est comme faite sur mesure pour elle. Dans cette Autriche où, sur aucune question, l'opinion publique n'est unanime, où il n'y a pas de sentiment national commun, pas de base constitutionnelle acceptée par tous les peuples, la bureaucratie est presque le seul véritable élément d'unité. C'est elle qui fait pénétrer l'action gouvernementale dans la vie de tous les peuples. En face d'une population diverse d'origines et divisée par la querelle des nationalités, elle a le double avantage de sa constitution une et fortement centralisée, de son esprit de corps, de la puissante tradition qui l'anime à tous les degrés. Elle est, depuis plus d'un siècle, habituée à commander et à se faire obéir au nom de la volonté de l'État ; ses membres ont, aux yeux du public, le prestige que leur donne le titre de fonctionnaires impériaux ; un reflet de l'éclat que jette le souverain retombe sur eux, jusque dans les plus minces emplois. Ils sont une puissance sociale considérable, et forment en même temps une armée influente, qui pèse souvent d'un poids décisif dans les luttes politiques, et qu'une discipline étroite tient dans la main de ses chefs suprêmes. Pris dans toutes les nationalités, encore que de préférence parmi les Allemands, mais dénationalisés par l'éducation qu'ils ont reçue, et surtout par l'esprit de corps, les fonctionnaires sont, en dehors du corps des officiers, les vrais et purs représentants de la tradition autrichienne. Leurs cadres forment véritablement le squelette de l'unité cisleithane : parmi ces éléments divers, et qui gravitent en sens divers, eux seuls sont une force véritable d'union et de concentration.

Lorsque le ministère Taaffe succéda aux gouvernements libéraux allemands, le rôle de la bureaucratie ne fut pas diminué, au contraire. Plus que jamais, dans ce nouveau système, obligé de faire des concessions aux nationalités pour durer, elle était appelée à soutenir l'unité de l'État, que ne voulait abandonner ni l'empereur, ni son ministre, tout imbu lui-même de la tradition de ce grand corps. A mesure que le Parlement s'affaiblissait, l'autorité de l'administration centralisée se fortifiait d'autant. Taaffe y maintenait rigoureusement l'unité de direction. Cependant il y préparait, sans le vouloir, une importante transformation. Sur les instances des groupes de sa majorité, et surtout des Tchèques, obligés de se rabattre sur ces petites satisfactions, puisque de plus grandes leur

Digitized by Google

étaient refusées, il faisait dans l'administration, autrefois toute allemande ou germanisée, une part de plus en plus grande aux éléments slaves. Ceux-ci, sous ce nouveau régime, n'étaient plus obligés d'abjurer leur nationalité ; ils ressentaient, comme toute l'Autriche, l'effet de l'exaltation des passions nationales ; ainsi le sentiment national arrivait à contrebalancer chez eux l'autorité de la discipline germanisante. Tout en restant un corps un et centralisé d'apparence, la bureaucratie commença à s'affaiblir par des divisions intérieures. Aujourd'hui, et surtout depuis le ministère Thun [1], dont le ministre des finances, M. Kaizl, ouvrit très largement les portes de l'administration à ses compatriotes tchèques, la bureaucratie autrichienne ne peut plus être tenue pour allemande. A Vienne, dans les ministères, règne encore l'ancien esprit ; mais, dans les provinces, ce sont déjà des corps de fonctionnaires nationaux qui commencent à se former. Les ordonnances du comte Badeni sont abrogées depuis plus de quatre ans ; mais, au mépris des dispositions impératives des anciennes ordonnances sur les langues, au mépris de rappels réitérés à l'observation des règles établies, une grande partie des fonctionnaires, en Bohême et en Moravie, suivent encore les principes des ordonnances de 1897, et le gouvernement semble avoir renoncé à l'espoir de se faire obéir sur ce point. Ce changement d'esprit de l'administration est sans doute un des faits les plus importants de l'histoire politique de l'Autriche depuis vingt-cinq ans.

Pour le moment, la puissance de la bureaucratie centralisée est encore, dans l'ensemble, presque intacte. C'est par elle seule, par elle et par la dynastie, que se soutient l'État autrichien cisleithan. Et c'est parce qu'il n'est soutenu que par ces deux forces, que l'État cisleithan a été réduit dans le dualisme au rôle de simple appendice de la Hongrie. Son unité est toute mécanique. Non pas qu'elle manque de raisons historiques profondes ; non pas que ses peuples, en réalité, aspirent à se séparer les uns des autres. Mais — sans remonter jusqu'à l'ancien régime — un demi-siècle de mauvaise politique les a divisés plus profondément qu'ils n'avaient jamais été divisés auparavant. Les institutions représentatives qui, sincèrement conçues et loyalement appliquées, auraient dû les unir, viciées dès leur origine par les arrière-pensées de leurs créateurs, n'ont été qu'une nouvelle source de discordes. « Diviser pour régner » est resté la maxime de la poli-

1. 1897-9.

Digitized by Google

tique de cour ; mais aujourd'hui, si la division de l'Autriche profite, en apparence, au pouvoir absolu, c'est la Hongrie en réalité qui règne. — L'empereur est avant tout le souverain de la monarchie entière, l'empereur d'Autriche au sens le plus large du terme. Ce qui lui importe avant tout, c'est de maintenir à la monarchie reçue de ses ancêtres, et qui a déjà tant perdu de sa grandeur, son rang dans le monde. L'arrangement conclu en 1867 avec la Hongrie a donné à cette monarchie, après une longue période de troubles qui l'avaient affaiblie matériellement et moralement, une stabilité intérieure qui lui a permis de relever aussi sa situation européenne. La durée du dualisme est aujourd'hui la meilleure garantie de cette situation ; elle est donc le plus grand objet de l'intérêt de l'empereur. Il emploie ainsi son pouvoir en Autriche à assurer autant que possible la continuité du régime, à en adoucir les crises, à amener l'entente entre les deux États. Quel que soit son désir d'être juste et impartial envers tous ses sujets, il ne peut pas ne pas considérer leurs petites querelles d'amour-propre ou d'intérêt comme très secondaires ; et il use nécessairement de son autorité pour les mettre d'accord, pour obtenir des concessions en faveur de la monarchie. Or, cette autorité est bien plus grande, bien plus efficace en Autriche. Le pouvoir absolu du souverain, assis sur une longue tradition, lui assure une influence bien plus considérable que sa situation constitutionnelle en Hongrie. Dans ce pays, il a en face de lui un ministère émané de la majorité parlementaire, et qui puise en elle la force de résister à ses désirs. En Autriche, les ministères de fonctionnaires, institués par l'empereur lui-même, peuvent lui présenter parfois des objections, mais ils finissent toujours par exécuter ses ordres. Malgré les protestations bruyantes des nationalités, le vieil esprit impérial qui, s'il a jamais existé en Hongrie, en a entièrement disparu, vit toujours en Autriche ; il y est entretenu par la bureaucratie, par l'armée, que l'Autriche, ou du moins des partis influents en Autriche, persistent à regarder comme le dernier palladium de l'unité. Il existe encore en Autriche un sentiment « pan-autrichien » ; il existe surtout un sentiment national provincial ou ethnique ; mais le patriotisme cisleithan pur ne se rencontre guère que chez une partie des Allemands. Par suite, le rôle de la Cisleithanie, État sans nation, corps sans âme, est nécessairement secondaire et humilié en face de la Hongrie, où une race ardente a défendu pendant des siècles, avec succès, l'intégrité territoriale, constitutionnelle et nationale de l'État, et les défend encore aujourd'hui avec toutes les armes

Digitized by Google

modernes et avec les ressources du dualisme. Prise entre la monarchie et les nationalités, la Cisleithanie ne peut pas, à l'égoïsme spontané et salutaire du patriotisme d'État hongrois, opposer pareil égoïsme ; et cette situation, résultat logique de son histoire, explique sa faiblesse dans le dualisme en face de la Hongrie.

II

La Hongrie

I. *La Constitution.* — II. *La société et les nationalités.* — III. *Le fonctionnement de la Constitution.*

Les Hongrois aiment à comparer leur Constitution à la Constitution anglaise. Par l'âge, elles sont à peu près contemporaines, et l'ancienneté serait peut-être en faveur de la hongroise. Dans les institutions qu'elles ont fondées et le mode de gouvernement qui en est résulté, il y a de grandes analogies. Enfin, par leur nature même, elles sont semblables. Pas plus qu'en Angleterre, il n'y a en Hongrie de lois constitutionnelles distinctes des autres lois, entourées de plus de garanties que celles-ci ; il n'y a pas de Charte constitutionnelle hongroise ; la Constitution est formée d'un ensemble de lois et de coutumes ; certaines de ses garanties essentielles ont un caractère purement coutumier. Parmi les textes exprès qu'elle comprend, les plus importants, ceux que l'on a l'habitude d'appeler des lois constitutionnelles, et dont certains se qualifient eux-mêmes de lois fondamentales, sont d'âge divers, depuis la Bulle d'or de 1222 jusqu'aux lois politico-religieuses de 1895, et la liste peut en être indéfiniment allongée par toute loi qui modifie une de ces dispositions fondamentales [1]. Lorsque, après les crises ouvertes par la Révolution, il s'est agi d'organiser sur des bases nouvelles la vie politique de l'État hongrois, les lois de 1867 n'ont pas édicté un système constitutionnel complet ; elles se sont bornées à adapter le droit historique aux nouvelles conditions d'existence de l'État, et à entourer de garanties nouvelles les dispositions dont l'histoire même prouvait qu'elles pouvaient être trop facilement violées ou tournées.

1. Kmety, *Közjog*, 134. — V. plus haut, p. 30-1.

Digitized by Google

I

Au contraire du territoire cisleithan, le territoire hongrois est doué d'une puissante unité géographique. Au nord, à l'est, au sud-est, il s'adosse solidement à la haute et épaisse muraille des Carpathes. Au sud, le large lit du Danube et de la Save le limite comme un fossé naturel ; au nord-ouest, ce sont les flots de la Morava qui le séparent de l'Autriche ; à l'ouest, la Leitha marque un moment sa frontière. Ce cadre géographique donne une impression de solidité, de précision de contour, de plénitude, d'unité. Il fait comprendre comment cette région naturelle offrait un territoire tout prêt à un État un, et comment la plaine centrale, le Bas-Pays, était destiné à en devenir le centre de gravité politique. Aujourd'hui, après de longs combats, l'unité politique est entière dans ces régions. La Transylvanie, dont le cours de l'histoire avait fait pendant un siècle et demi un État indépendant, que les calculs de la politique dynastique avaient maintenue pendant une période égale au rang de province séparée, est rentrée depuis 1848, et définitivement depuis 1867, au giron de la patrie commune. Si la Croatie, mieux protégée par l'imposante barrière fluviale du Danube et de la Drave, plus isolée aussi par le caractère purement slave de sa population, jouit d'une autonomie qui est ou devrait être assez large, elle en jouit du moins dans le cadre de l'État unitaire hongrois : le Compromis hongrois-croate de 1868 n'a pas créé une fédération, il a réglé la décentralisation. La ville et le territoire de Fiume enfin, si leur situation est, au point de vue légal, en suspens depuis 1868, sont pratiquement sous la dépendance de l'État hongrois, et leur titre même de « corps séparé annexe de la sainte couronne du royaume » montre bien que l'État hongrois, tout en faisant des concessions en parole, ne se dessaisira pas de la puissance qu'il exerce sur elles et n'abdiquera rien de ses prétentions à l'unité politique tant qu'il aura la force de les soutenir [1].

1. Il pourrait sembler, d'après ces explications, que je veuille prendre parti dans la controverse hongro-croate, aussi bien au sujet de la nature de l'indépendance accordée à la Croatie par le Compromis de 1868 qu'au sujet de la question de Fiume. Je n'ai nullement une pareille prétention. Pour m'arroger ce rôle de juge, il me manque avant tout la compétence ; je n'ai pas fait de ces points une étude spéciale, et il ne m'a pas paru qu'elle fût nécessaire à mon dessein. La Croatie est-elle un État ? le Compromis de 1868 lui a-t-il reconnu des droits d'État, et n'en est-elle privée que par l'usurpation hongroise ? Fiume appartient-elle de

Digitized by Google

L'unité politique de la Hongrie trouve son expression dans la doctrine de la sainte couronne, qui est fondamentale pour l'intelligence du droit public hongrois. La sainte couronne — la couronne dont l'imposition solennelle confère seule vraiment au souverain appelé au trône la pleine dignité de roi de Hongrie — la sainte couronne est le symbole de l'unité de l'État; elle l'exprime sous une forme qui, malgré son mysticisme du moyen-âge, s'est conservée dans ses traits essentiels jusqu'à nos jours. « La sainte couronne est le seul et vrai souverain, la plus haute incarnation de la personnalité de l'État hongrois [1] ». C'est elle qui possède le sol, elle qui commande au peuple, elle qui est l'origine de toute puissance publique. Elle est la sainte couronne du royaume, non du roi [2]. L'État, ce sont les pays de la sainte couronne [3]; la nation, ce sont les membres de la sainte couronne [4]; la nation et le roi couronné constituent ensemble la nation politique hongroise [5]; ils forment « tout le corps de la sainte couronne » et possèdent ensemble tous ses droits; ceux que le roi est appelé à exercer descendent en lui par l'acte solennel du couronnement. Cette doctrine mystique a une réalité politique profonde et puissante Puisque tous les citoyens sont membres de la couronne et que la couronne est une, il s'ensuit l'unité politique de la nation hon-

droit à la Croatie, et la main-mise de la Hongrie sur la ville n'est-elle qu'un acte de violence ? Ce sont des questions que je n'ai pas à trancher. J'essaie d'expliquer la réalité politique telle qu'elle existe en Autriche-Hongrie. Or, la réalité est que la Croatie est traitée par la Hongrie en province autonome, que Fiume est dans la main du gouvernement hongrois, et que c'est l'interprétation hongroise du Compromis hongro-croate qui prévaut, parce que la Hongrie a la force de la faire prévaloir. Dans ces conditions, pour répondre à mon dessein, c'est au point de vue hongrois que je dois me placer. Je le fais sans en apprécier la valeur théorique. Je préviens les reproches de partialité ou d'ignorance en exposant franchement quel est mon point de départ, et en indiquant que les questions de droit sont controversées. Dans quelques dizaines d'années peut-être, selon que la Hongrie ou la Croatie aura triomphé, la question théorique sera résolue, comme l'ont toujours été les questions de droit constitutionnel, par le succès — par la force. — La Dalmatie, bien qu'elle soit en fait représentée au Reichsrath, appartient en droit à la couronne de Hongrie : la Croatie est Croatie-Slavonie-Dalmatie, et la Hongrie s'est toujours réservé son droit à en réclamer la réincorporation, bien qu'en l'état actuel des choses elle ne songe pas à le faire valoir. La question en ce qui concerne la Bosnie est à peu près la même. — Kmety, *Közjog*, 116, 122-3.

1. Kmety, *Közjog*, XVII.
2. Kmety, *Közjog*, 168, note.
3. « Les pays de la couronne de Hongrie », dit le préambule de la loi XII : 1867.
4. Les nobles seuls avant 1848, tous les citoyens depuis la proclamation de l'égalité civile.
5. Kmety, *Közjog*, 58, note.

Digitized by Google

groise, « une et indivisible », comme dit la loi des nationalités ; si le roi et la nation réunis forment le tout de la sainte couronne, ils sont deux puissances égales, dont aucune ne peut rien sans l'autre : le roi n'est donc pas supérieur en droit à la nation. Si tous les droits viennent de la couronne, le roi n'est donc pas souverain à titre propre, mais à titre simplement délégué, et, s'il ne peut recevoir la couronne que de la nation, par un traité, un accord avec elle — ce qui est l'essence du couronnement — c'est donc, en fait, et malgré toutes les formes, que la nation lui confère ses droits et qu'elle est au-dessus de lui. La doctrine de la sainte couronne, avec l'autorité que lui donne son apparence mystique, fonde donc en réalité en Hongrie deux faits pleinement modernes : l'unité politique absolue et la souveraineté nationale [1].

Si l'État hongrois est personnifié en théorie par la couronne, il l'est dans la réalité par le roi. La place que la Constitution hongroise fait au monarque est très haute et très grande. Sa personne est inviolable et sacrée, et il est irresponsable de tous ses actes. Il confère les honneurs et les titres : il représente l'État à l'extérieur, nomme et reçoit les agents diplomatiques, déclare la guerre et fait la paix, conclut les traités, sauf la ratification parlementaire pour ceux qui grèvent l'État. Il est chef suprême de l'armée, et source de toute justice ; il est chef du pouvoir exécutif, nomme les fonctionnaires ; il exerce des droits de patronage très étendus dans les Églises catholiques, et est le protecteur des religions légalement reconnues. Il collabore à la confection des lois par le droit de sanction, qu'il possède absolu et sans réserves. Il convoque, ouvre, proroge et dissout le Parlement. Mais, si haute que soit la position du roi, si grands que soient ses pouvoirs, en rien il n'est absolu. Il n'est pas lui-même l'État, il n'est qu'un de ses organes, le premier dans l'ordre honorifique seulement. Il ne peut exercer les pouvoirs qu'il tient de la nation que dans les limites tracées par les lois, et les lois qui tracent ces limites peuvent toujours être modifiées légalement ; aucun droit ne lui est réservé en propre, d'une façon intangible ; ces droits réservés n'ont de place que dans les Constitutions qui dérivent elles-mêmes du pouvoir absolu du prince : ici, la loi est supérieure au prince [2].

La nature même des pouvoirs du roi, sa place et ses attribu-

1. Sur la doctrine de la couronne, Kmety, *Közjog*, XVII-XVIII. *Oest. Staatswörter-buch*, art. *Ungarn* (I, *Staatsrecht*) (Nagy).
2. Kmety, *Közjog*, 147.

Digitized by Google

tions dans l'organisme constitutionnel de la Hongrie sont soulignées d'une façon frappante par la cérémonie du couronnement. Ce n'est pas un acte purement solennel et décoratif, mais une partie essentielle du droit public ; c'est la sanction nouvelle donnée par chaque souverain qui monte sur le trône au traité fondamental et bilatéral qui unit la nation et la dynastie. L'imposition de la couronne, source et sujet de tous les droits de l'État, donne seule au souverain appelé au trône le caractère de roi légitime. Elle est précédée elle-même et suivie des actes les plus importants du couronnement, l'émission du diplôme royal et le serment du roi. Le Parlement du couronnement fixe les termes de l'un et de l'autre. Le diplôme, dans ses lignes essentielles, est invariable, puisqu'il ne sert qu'à donner des garanties à la Constitution ; il est, après le couronnement, inscrit — « inarticulé » — parmi les lois du royaume. Le diplôme émis par le roi actuel, François-Joseph, par exemple, promet de respecter toutes les lois, libertés et privilèges de la Hongrie, de laisser la sainte couronne dans le pays, de préserver l'intégrité du territoire et de réincorporer celles des possessions de la Hongrie qui pourraient être reconquises; il reconnaît le droit d'élection du roi par le pays, au cas où les branches appelées au trône par la Pragmatique-Sanction viendraient à s'éteindre, et oblige tous les successeurs du roi à faire les mêmes promesses et à les confirmer par le même serment[1]. Après l'émission du Diplôme, le roi est couronné, dans un service religieux solennel, par le primat du royaume[2] et le palatin, ou, en l'absence de ces dignitaires, un prélat désigné pour remplir l'office du primat et un citoyen élu par le Parlement pour faire fonction de palatin. Après le couronnement, le roi prête à la face du ciel le serment de maintenir tous les droits, libertés et privilèges de la Hongrie et de ses habitants. Ainsi le couronnement solennel, encadré entre le diplôme et le serment, montre bien exactement dans quelles conditions le roi reçoit de la nation son pouvoir. Et le couronnement, d'autre part, doit être accompli dans les six mois de l'avènement du nouveau souverain : c'est une précaution prise par les lois de 1790, pour empêcher le retour d'un règne comme celui de Joseph II, qui ne se fit pas couronner. La sanction de cette disposition est rigoureuse. Pendant l'intervalle de l'avènement au couronnement,

1. Kmety, *Közjog*, 174-5.
2. Le rôle du prélat n'a d'ailleurs pas pour effet de donner à la cérémonie le caractère d'une investiture conférée par l'Église ; c'est à titre de magnat, en vertu du droit public hongrois, que le primat officie. Kmety, *Közjog*, 169, note.

Digitized by Google

le roi est bien le roi, mais il ne peut ni sanctionner une loi ni conférer de titres ou dignités. Les six mois passés, tandis qu'une opinion plus modérée admet qu'il reste dans la même situation — et cela suffirait d'ailleurs à lui rendre le gouvernement impossible, car il ne pourrait y avoir de vote légal du budget ni du contingent — une autre plus radicale considère tous ses actes comme illégaux et viciés ; et le texte de la loi semble bien dire que, dès l'expiration du terme, les sujets sont déliés du devoir de fidélité [1]. Ainsi le roi est solidement tenu par les dispositions de la Constitution, et la couronne est la garantie symbolique des droits de la nation. Par là se justifie le respect dont elle est entourée, et qui se traduit par l'existence de deux postes de « gardes de la couronne », dont les titulaires, élus par le Parlement sur une liste présentée par le roi, prennent rang parmi les plus hauts dignitaires du royaume.

Les droits politiques du roi ne peuvent être exercés par lui qu'avec le concours, sous le contreseing de ses ministres responsables. Cette responsabilité, si elle remonte même dans ses origines à la Bulle d'Or [2], a été établie pour la première fois d'une façon positive et sûre par l'article III : 1848. Les lois de 1867 n'ont point apporté à la situation ni à la constitution du ministère d'autres changements que ceux qui résultaient de l'établissement d'un ministère commun. Ils se sont traduits principalement dans la modification des attributions du ministre *a latere*, qui n'est plus une sorte de ministre des relations avec l'Autriche et, dans une certaine mesure, des affaires étrangères, mais simplement un homme de confiance du gouvernement hongrois, chargé d'exprimer, et d'appuyer, vis-à-vis de la cour, du ministère commun et du ministère autrichien, les vues et les intentions du cabinet dont il est membre [3]. De plus, elles ont rendu au roi le droit de nomination de tous les ministres, alors que d'après le texte de 1848 il ne nommait que le président du conseil et confirmait simplement pour les autres portefeuilles les choix faits par celui-ci.

La nomination et le renvoi des ministres font partie des droits du roi ; mais, en fait, il ne peut les exercer que selon les indications de la majorité des Chambres. La situation du ministère hongrois est celle d'un gouvernement absolument parlementaire, et

1. Kmety, *Közjog*, 171, note.
2. Kmety, *Közjog*, 153.
3. Kmety, *Közjog*, 368. M. Kmety insiste (*l. c.*, note, et 218) sur ce que l'Autriche pourrait, et, en un certain sens, devrait entretenir un ministre *a latere* à Budapest, où la cour fait de fréquents et longs séjours.

Digitized by Google

la coutume n'est pas seule à la fixer ainsi, mais des textes exprès y contribuent. Le Parlement est investi d'un droit général de contrôle sur tout l'exercice de la puissance publique. Pour le faire valoir, il a l'arme de l'interpellation, et le règlement impose au ministre l'obligation de répondre à toute interpellation dans le mois de son dépôt. Il est armé surtout des trois droits essentiels de vote du contingent, de vote du budget et d'examen des comptes de l'exercice écoulé. Le droit budgétaire est absolu : les plus hautes autorités du droit public hongrois admettent que le budget peut être rejeté en entier, non moins qu'en partie. Le vote du budget et l'approbation des comptes de l'exercice écoulé sont liés à des termes fixés, de sorte qu'il n'existe aucun moyen de tourner les droits du Parlement et de les rendre illusoires. En cas de dissolution, le nouveau Parlement doit être convoqué sous trois mois ; aussi longtemps que le budget de l'année en cours n'est pas voté ni les comptes du dernier exercice approuvés, le Parlement ne peut être prorogé ou dissous que si ce vote peut être rendu ou cette approbation accordée dans une nouvelle session ou par un nouveau Parlement avant la fin de l'année. Le Parlement est donc intangible après la mi-novembre [1]. Ces dispositions protectrices du droit parlementaire seraient illusoires si le gouvernement avait, comme en Autriche, un droit d'ordonnances extraordinaires ; mais justement ce droit est limité en ces matières. Toute levée de conscrits ou d'impôt que le Parlement n'a pas votée est interdite ; le gouvernement ne peut pas conférer aux fonctionnaires, ni les fonctionnaires accepter du gouvernement de pouvoirs extraordinaires pour y procéder ; même, suivant l'opinion la plus radicale, qui est très répandue, il est défendu aux citoyens de fournir volontairement un service ou d'acquitter volontairement des impôts non consentis par leurs représentants [2]. Le ministère qui s'est laissé acculer à cette situation illégale — c'est l'*ex lex*, dont le nom a été si souvent prononcé ces dernières années — se trouve donc dans l'impossibilité matérielle de gouverner et de faire vivre l'État. S'il passe outre, il se heurte dans la justice, dans l'administration autonome des comitats et des communes à un obstacle de plus [3] ; il y aura toujours dans la partie du pays où dominera l'opposition au ministère des refus de concours de comitats et de communes, et

1. Kmety, *Közjog*, 195.
2. Kmety, *Közjog*, 343-4, 346, 389-90.
3. Kmety, *Közjog*, 347.

Digitized by Google

comme ce concours est indispensable à la marche régulière de l'administration, en particulier aux levées d'hommes et d'impôts, un essai de régime inconstitutionnel — volontairement et délibérément inconstitutionnel — serait vite brisée. Ces dispositions sont donc la garantie la plus efficace du gouvernement par un ministère qui soit l'organe de la majorité du Parlement, du gouvernement de la nation par la nation elle-même. D'ailleurs, la responsabilité juridique, organisée à peu près comme en Autriche, guette les ministres qui oseraient essayer d'y contrevenir.

Le Parlement, aussi bien par la place que lui fait le droit public que par l'étendue de ses pouvoirs, est donc l'égal du roi, et, par certains côtés, se trouve au-dessus de lui. Le roi et le Parlement sont deux pouvoirs coordonnés [1]; aucun des deux n'est subordonné à l'autre. Le roi couronné est, suivant une juste comparaison, le foyer où convergent tous les rayons qui émanent de la nation et de l'État; mais c'est le Parlement qui les concentre et les réfléchit [2].

Le Parlement hongrois se compose de deux Chambres : la Chambre des magnats et la Chambre des représentants. La première comprend des membres héréditaires, des membres nommés à vie, des membres qui y siègent à raison de leurs charges et dignités, et des membres élus. Dans la première catégorie se rangent, avec les archiducs majeurs, tous les membres mâles majeurs des familles de la noblesse titrée possesseurs en Hongrie de biens qui acquittent 6.000 couronnes au moins d'impôts fonciers [3]. La seconde comprend un maximum de 50 membres ; elle se recrute parmi l'aristocratie de l'esprit et du mérite ; le roi en nomme les membres sur la proposition du président du conseil. La catégorie des dignitaires embrasse les bannerets du royaume, le gouverneur de Fiume, quelques hauts magistrats, les prélats des Églises catholique et orthodoxes et les plus hauts fonctionnaires ecclésiastiques et laïques des Églises protestantes. Dans la catégorie des membres élus, enfin, ne figurent que les trois députés de la Diète de Croatie à la Chambre haute. Tous les membres,

1. Paroles de M. D. de Szilágyi, président de la Chambre des Députés.

2. Kmety, *Közjog*, 223.

3. Il en est ainsi depuis la réforme de 1885. Auparavant, la condition de cens n'existait pas, et c'est le manque d'esprit politique d'une assemblée ainsi composée qui a provoqué la réforme. Les membres de la Chambre qui ont perdu en 1885 leur siège ont été admis à élire une fois pour toutes parmi eux cinquante membres, dont les sièges sont supprimés par extinction. A raison même du caractère temporaire de cette disposition, il suffit de l'indiquer ici.

Digitized by Google

d'ailleurs, doivent être majeurs et citoyens hongrois ; les membres héréditaires ne peuvent pas être en même temps membres de la Chambre haute d'un autre État [1], exception faite pour les archiducs en ce qui concerne la Chambre des seigneurs d'Autriche. La connaissance de la langue d'État, c'est-à-dire du hongrois, est également exigée.

La Chambre des représentants se compose de 453 membres, élus au scrutin uninominal, sauf les 40 que délègue la Diète de Croatie [2]. Le droit de suffrage est lié à des conditions générales et à des conditions spéciales. Les premières sont : le sexe masculin, la nationalité hongroise, la majorité de vingt ans, l'indépendance économique ou morale ; quiconque est sous la puissance paternelle, en tutelle, interdit, en apprentissage, en service à gages, n'est pas électeur. Les conditions spéciales sont des conditions de cens ou de capacité. Elles sont d'une extrême complexité : « c'est la confusion de Babel érigée en loi » [3]. On compte trente-sept catégories d'électeurs, ou, si l'on fait abstraction des dispositions qui ne concernent qu'une partie du pays, vingt-six. Elles se ramènent, en négligeant le détail, à quelques types généraux, et l'on peut ainsi classer les électeurs en six catégories : 1° tous ceux qui ont été inscrits sur les listes électorales de 1848 à 1872, c'est-à-dire les anciens électeurs par droit de noblesse ; 2° dans les villes [4], les propriétaires d'une maison à trois logements imposables ou d'un terrain de 32 couronnes de revenu cadastral ; 3° dans la Hongrie proprement dite, — donc, à l'exception de la Transylvanie, — les propriétaires d'un « quart de session » [5] ou d'un bien foncier équivalent ; 4° en Transylvanie, les propriétaires payant, suivant la nature de leur propriété, l'impôt sur un revenu net de 168 à 145 couronnes 60, ou, avec la patente, 210 couronnes ; 5° les contribuables payant l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus sur un revenu net de 210 couronnes ; dans les campagnes, les

1. Cette disposition, qui paraît évidente à des Français, est remarquable pourtant par la forte idée de l'État qu'elle dénote. En Autriche et en Allemagne, beaucoup de familles de haute noblesse sont, par leurs propriétés, membres de plusieurs Chambres hautes.

2. Ce rapport — 40 sur 453 — est fixe, de sorte que, si le nombre total des députés était jamais augmenté, celui des délégués croates devrait l'être dans la même proportion.

3. *Pester Lloyd*, 24 juillet 1894, cité dans Brote, *Die rum. Frage*, 72.

4. « Villes libres royales et villes ayant un conseil organisé » est le terme technique. *L'État hongrois millénaire*, 212.

5. Mesure féodale, elle-même variable suivant les contrées.

Digitized by Google

artisans qui occupent un ouvrier ; partout, les patrons qui paient la patente sur un revenu net de 210 couronnes ; les fonctionnaires dont le traitement est d'au moins 1.000 couronnes, les employés dont le salaire est d'au moins 1.400 ; 6° les capacités, c'est-à-dire les membres des académies, les artistes diplômés, les docteurs des Universités, les avocats, les pharmaciens, les chirurgiens, les diplômés des écoles d'agriculture, des mines et des forêts, les notaires publics, et, à condition d'exercer effectivement les fonctions qui correspondent à leur titre, les maîtres des trois ordres d'enseignements, les ecclésiastiques et les notaires communaux [1]. Les militaires non gradés, gendarmes, agents de police et gardes des finances en activité de service, les individus frappés d'une peine infamante ou condamnés pour fraude électorale, ne peuvent pas exercer leur droit électoral. La liste électorale est dressée et tenue à jour par des commissions d'arrondissement et des commissions centrales de comitat. Nul ne peut voter s'il n'est porté sur la liste. Tous les électeurs sont éligibles s'ils sont majeurs de 24 ans, savent lire et écrire, satisfont à la condition légale de connaître la langue d'État hongroise, et ne sont point dans une situation incompatible avec le mandat de députés par leurs fonctions — officiers, magistrats et fonctionnaires administratifs de tout ordre, sauf quelques exceptions, — par leurs vœux — le clergé régulier, sauf quatre exceptions [2] — par leurs rapports d'affaires avec l'État, — le personnel entier des sociétés ou les entrepreneurs qui ont avec l'État un contrat de concession, subvention, garantie d'intérêts, ou tout autre [3] — par la date de la naturalisation – les naturalisés ne sont éligibles qu'au bout de dix ans — enfin par les condamnations encourues, — assassins, voleurs, incendiaires, escrocs, faussaires, parjures, recéleurs, banqueroutiers et faillis. — Les magnats peuvent se faire élire

1. Le notaire, dans la terminologie hongroise, correspond à une sorte de secrétaire chargé en même temps de donner l'authenticité aux actes publics. — J'ai simplifié autant que possible tout ce fatras législatif, tout en cherchant à donner l'essentiel des lois. V. Gömöry, *Das Wahlrecht in Ungarn*, *Zeit*, VI (1895-6). Pour le détail, Kmety, *Közjog*, 244-83, *Oest. Staatwörterb.* art. *Ungarn* (*Staatsrecht*, Nagy), II, 1297-8.

2. Prémontrés, cisterciens, bénédictins, piaristes. Ces ordres prêtant le vœu d'obéissance absolue, il semble que la raison de l'exception ne puisse être trouvée que dans la reconnaissance qui s'adresse aux services autrefois rendus par eux à la patrie.

3. La loi 1901 : XXIX a considérablement étendu et précise en grand détail ces cas d'incompatibilité.

Digitized by Google

députés en abandonnant temporairement leur siège à la Chambre haute.

Le vote est public. L'élection a lieu au chef-lieu de la circonscription. Les électeurs votent par communes, les communes étant appelées par ordre de distance croissante à partir du chef-lieu. Des témoins assermentés ont mission de prononcer sur l'identité de l'électeur. Les candidatures doivent être présentées au président de la commission électorale par dix électeurs au moins, dans la première demi-heure du scrutin. S'il n'y a qu'un candidat ainsi présenté, il est proclamé élu ; s'il y a plusieurs candidats, leurs électeurs sont appelés successivement à voter par communes. L'élection a lieu à la majorité absolue des votants, le ballottage entre les deux candidats qui arrivent en tête. La vérification des pouvoirs est partagée entre la Chambre elle-même et la cour de cassation, la Curie royale. En principe, elle devait être faite par la Curie, mais, pendant vingt-cinq ans, c'est la Chambre seule qui l'a exercée. Une loi de 1899 a enfin institué, pour huit ans, c'est-à-dire deux législatures au moins, et plus s'il y a des dissolutions, une procédure mixte. La Chambre vérifie bien les élections, mais le jugement sur tous les moyens de nullité invoqués par des électeurs appartient à la Curie. L'énumération de la loi comprend ainsi « vingt-sept causes de nullité, se rattachant toutes à des manœuvres, pressions, violences, distributions, ou à des fraudes ou irrégularités dans la composition des bureaux et les opérations du vote [1] ». La corruption électorale sous toutes ses formes, le *Cortes*, a été en effet longtemps à la mode en Hongrie : les élections avec ripailles, beuveries et violences n'étaient pas rares. Le procédé du vote au chef-lieu de la circonscription y prêtait : les électeurs qui se dérangeaient ainsi avaient bien droit à être traités ; aujourd'hui encore, il est permis aux candidats de transporter leurs électeurs à leurs frais au lieu du vote et de les y nourrir, pourvu que leurs dépenses de ce chef ne soient pas exagérées, c'est-à-dire ne cachant pas des libéralités prohibées [2]. Du moins, il est certain que la loi nouvelle a réalisé un grand progrès au point de vue de la pureté des élections, et par là, en un sens au moins, de la sincérité du vote. La suspension pour une législature du droit de représentation d'une circonscription qui s'est laissé corrompre, peine qui peut être prononcée par la Chambre, donne une sanction efficace à ces dispositions nouvelles [3].

1. Dareste, *Ann. de Législ. étr.*, 1899, 379.
2. Kmety, *Közjog*, 278, 379.
3. Kmety, *Közjog*, 271.

Digitized by Google

Les représentants sont élus aujourd'hui [1] pour cinq ans. Le Parlement doit être convoqué tous les ans au moins pour une session, autant que possible durant les mois d'hiver. Les législatures sont ouvertes et closes par des discours du trône. Le roi nomme le bureau de la Chambre des magnats, les représentants élisent le leur. Quoique les textes législatifs puissent être douteux, on est d'accord pour admettre que tous les projets de loi doivent être présentés d'abord à la Chambre basse, et que les magnats n'ont pas le droit d'initiative [2]. Les représentants seuls reçoivent une indemnité parlementaire. L'immunité des membres du Parlement est très clairement établie et très énergiquement défendue par les Chambres. Le quorum est de 100 membres à la Chambre des députés, 50 à la Chambre des magnats. Les deux Chambres correspondent entre elles par des messages. Chacune se donne son règlement : il faut noter, car le fait a son importance, que le règlement hongrois ne connaît pas la clôture — ce qui explique la facilité de l'obstruction.

Le régime constitutionnel, établi ainsi par les lois et par la coutume, trouve des garanties supplémentaires et extrêmement puissantes, d'une part dans les libertés fondamentales des citoyens, de l'autre dans l'organisation administrative de la Hongrie, qui repose en grande partie sur les principes de l'autonomie, et où le pouvoir est exercé le plus souvent par des fonctionnaires élus. Conformément au caractère général de la Constitution hongroise. il n'existe pas en Hongrie une loi qui énumère ces libertés fondamentales ; mais elles sont supposées nécessairement par l'ensemble des institutions du pays, et se trouvent réglées par des lois spéciales. La liberté d'enseigner et d'apprendre est entière, sous les réserves inscrites dans les lois. La presse est soumise au droit commun, et les procès de presse jugés par des jurys. Les réunions et associations sont libres, dans la limite des dispositions légales qui les régissent. Tout citoyen peut adresser des pétitions ou des plaintes aux autorités et aux corps représentatifs, qui ont le devoir de les examiner attentivement. Enfin la loi proclame en principe la liberté et l'égalité des diverses nationalités. — Si toutes ces libertés constituent des garanties certaines du constitutionnalisme, c'en est une plus grande encore que l'absence, en Hongrie, d'une administration d'État entièrement une et centralisée. Le gouvernement, pour l'exécution de ses ordres et de ses mesures, est obligé le

1. Depuis 1886.
2. Kmety, *Közjog*, 241.

Digitized by Google

plus souvent de recourir à l'intermédiaire des corps d'administration autonome, des juridictions ou municipes, c'est-à-dire des villes ou des comitats. Les juridictions n'ont pas seulement une sphère d'attributions propres, où elles peuvent agir en pleine liberté, sous la seule réserve de se conformer aux lois et de se soumettre au contrôle des ministres ; elles sont aussi les organes délégués de l'administration d'État, qui n'en a pas d'autres. Dans ce rôle, elles sont soumises non pas au contrôle, mais à la direction du gouvernement, et elles sont tenues d'exécuter ses ordres. Elles ont cependant le droit, avant de les exécuter, d'en appeler au ministre, et c'est seulement s'il exige l'obéissance qu'elles doivent s'y conformer ; même, pour les ordres qu'il qualifie d'urgents, elles n'ont que le droit d'en appeler après coup au Parlement. Mais ces droits, si restreints qu'ils soient, le fait que, sauf son représentant direct, le préfet du comitat [1], chargé de la haute surveillance de l'administration, le gouvernement ne possède aucun agent à lui dans le corps élu des fonctionnaires municipaux, l'interdiction expresse que la loi fait aux juridictions d'exécuter des ordres illégaux, le droit aussi qu'elle leur reconnaît de délibérer en matière politique et de communiquer au gouvernement et aux autres juridictions leurs décisions, créent par eux-mêmes assez d'obstacles à toute action inconstitutionnelle du gouvernement. Quoique les comitats ne soient plus aujourd'hui, dans un temps de gouvernement parlementaire, les seuls « remparts de la Constitution », comme ils l'étaient autrefois, ils n'en restent pas moins des foyers de vie publique où la nation s'exerce à la connaissance et à la pratique de ses droits, et ils soutiennent ainsi, pour une bonne part, l'édifice constitutionnel, en même temps qu'ils mettent aux mains de la nation des moyens efficaces de défendre ses droits en cas de danger.

Dans l'État hongrois, les « pays associés » — Croatie-Slavonie-Dalmatie — ont une place particulière. Il est difficile de définir au juste par une des formules juridiques ordinaires leur condition au point de vue du droit public ; par certains côtés, elle est celle d'un État associé, par d'autres, celle d'une province autonome. Toute l'histoire des rapports de la Croatie avec la Hongrie, depuis leur union sous la même dynastie au XIe siècle, et en particulier l'histoire contemporaine, depuis 1848 et même depuis les débuts du mouvement illyrien, contribue à expliquer l'imprécision sur ce point du Compromis conclu en 1868 entre la Hongrie

1. *Főispán*, *Obergespan*.

Digitized by Google

et la Croatie. Cette imprécision même engendre de grandes divergences dans l'interprétation ; toutes les opinions se sont fait jour, depuis celle qui tient la Croatie pour une province hongroise, à travers celles qui voient dans ses rapports avec la Hongrie une union réelle ou une fédération, jusqu'à celle qui considère le Compromis comme une entente entre deux États également souverains. La première est naturellement prépondérante en Hongrie, la dernière en Croatie. Ces controverses ont, par l'irritation qu'elles entretiennent, et par les profondes divergences dont elles accusent l'existence sur des points essentiels, une influence sérieuse sur les rapports de la Hongrie avec la Croatie.

La base juridique de ces rapports est aujourd'hui le Compromis hongrois-croate de 1868. Il est l'œuvre de deux députations, hongroise et croate, dont l'accord fut soumis au Parlement hongrois et à la Diète de Croatie, et, par la sanction royale, devint loi. Loi d'État hongroise, disent les Hongrois, votée par le Parlement de Pest, enregistrée seulement par la Diète d'Agram [1]. Traité bilatéral, répondent les Croates, accepté par les deux parties contractantes. L'histoire semble donnner raison aux Croates ; et aussi la nature de cette loi ; car leurs adversaires mêmes admettent qu'elle ne peut être révisée ou modifiée que dans la forme où elle a été faite, c'est-à-dire par un accord entre la Hongrie et la Croatie, mis en forme de loi et sanctionné par le roi [2]. L'opinion croate peut d'ailleurs tirer argument aussi de la clause inscrite dans le Compromis hongro-croate au sujet de l'entente austro-hongroise. La Croatie, aux termes de cette clause, accepte après coup l'accord de 1867, mais sous toute réserve, pour l'avenir, qu'aucun acte de cette nature ne pourra plus être accompli sans sa collaboration légale. Bien que la clause soit susceptible d'interprétations diverses [3], les Croates l'interprètent en pratique en ce sens qu'en cas de modification du dualisme ils agiraient comme un facteur indépendant.

Cette dualité de conception et de caractère se poursuit d'ailleurs plus loin. Le roi de Hongrie est, à ce titre même, roi de Croatie ; il n'y a pas seulement identité de personne, mais identité de pouvoir : le même couronnement vaut pour la Hongrie et la Croatie. La nationalité politique est une : les citoyens croates

1. Kmety, *Közjog*, 397.
2. Kmety, *Közjog*, 398-9.
3. Elle pourrait signifier seulement que la Croatie, en pareil cas, entend être désormais représentée au Parlement hongrois, alors qu'elle ne l'était pas en 1867.

Digitized by Google

sont des citoyens hongrois. Mais le diplôme royal doit être émis en croate comme en hongrois, et communiqué à la Diète d'Agram ; les lois votées à Pest et qui concernent ensemble la Hongrie et la Croatie doivent être publiées en croate comme en magyar ; la langue officielle aussi bien des autorités centrales de Pest que des autorités autonomes est, pour la Croatie, le croate ; les représentants de la Croatie au Parlement de Pest ont le droit de l'employer dans les délibérations. Lorsqu'ils siègent au Parlement pour des affaires communes entre la Hongrie et la Croatie, le drapeau croate est hissé à côté du drapeau hongrois. L'armée territoriale [1], en Croatie, a le drapeau croate, et est commandée en croate. Ce sont là des privilèges qui semblent bien aller plus loin qu'une autonomie provinciale, et pourtant, par d'autres côtés, la situation de la Croatie ne s'élève pas au-dessus de ce niveau. Et, pour achever la confusion, la loi sur les nationalités déclare que la Croatie-Slavonie-Dalmatie forme politiquement une nation à part [2].

Le compromis de 1868 énumère les affaires communes entre la Hongrie et la Croatie, et range dans la sphère de l'autonomie croate toutes celles qu'il n'énumère pas. La présomption de compétence est donc en faveur de la Croatie. Cependant, en pratique, la liste des affaires autonomes est plus courte que l'autre. Elles se réduisent à peu près à l'administration intérieure, à l'instruction et aux cultes, et à la justice. Le reste, avec les questions les plus importantes, questions militaires et questions financières en particulier, est commun. Dans ces affaires communes, le pouvoir législatif appartient au Parlement de Pest, où siègent les représentants élus de la Croatie, quarante députés et trois membres de la Chambre haute [3], l'exécutif au ministère hongrois, qui se sert soit de ses agents propres, soit de l'intermédiaire des autorités locales. Dans les affaires de l'autonomie croate, le pouvoir législatif est exercé par la Diète d'Agram [4], l'exécutif par le ban et ses trois direc-

1 Le mot a un autre sens qu'en français ; v. chapitre suivant.

2. XLIV : 1868, § 29.

3 Les magnats et les dignitaires ecclésiastiques domiciliés en Croatie sont aussi membres de la Chambre haute, mais comme Hongrois et non comme Croates, c'est-à-dire qu'ils peuvent prendre part même aux discussions où la Croatie n'est pas intéressée.

4 Cette Diète comprend, dans une seule Chambre, des membres de droit (prélats, préfets et nobles titrés payant au moins 2000 couronnes d'impôt foncier), au nombre de 45 au plus, et 90 députés élus à un suffrage compliqué, sur le principe du cens et de la capacité.

Digitized by Google

teurs[1]. Le ban est nommé et peut être révoqué par le roi, sur la proposition du président du conseil hongrois ; ainsi il ne peut être qu'un instrument de la politique du gouvernement hongrois[2]. Il nomme lui-même ses directeurs. Il est, comme eux, responsable devant la Diète. Il contresigne les décisions du roi dans les affaires autonomes, en même temps que le ministre pour la Croatie. Celui-ci est à la fois un représentant des intérêts croates à Pest, et un représentant du gouvernement central vis-à-vis de la Croatie. Il transmet au roi les rapports et propositions du ban, en les accompagnant de ses observations seulement lorsque l'intérêt de la communauté lui semble l'exiger. Il est le lien entre le roi et le gouvernement autonome d'Agram, et, en même temps, l'incarnation du principe que c'est bien la puissance royale hongroise qui s'exerce à Agram ; c'est par lui que le gouvernement hongrois exerce un contrôle préventif sur les actes de l'autonomie, et c'est en mettant en jeu sa responsabilité que le Parlement hongrois peut se constituer juge en dernier ressort de tout le fonctionnement du système de l'autonomie[3]. Ainsi s'affirme encore, malgré toutes les concessions de fait, l'unité de l'État hongrois, à laquelle la doctrine hongroise n'admet pas que l'autonomie croate puisse porter atteinte[4].

II

Aussi bien qu'en Autriche, le problème politique est, en Hongrie, lié de la façon la plus étroite au problème national ; pour bien comprendre l'un, il est nécessaire de savoir comment l'autre se pose, et quelles en sont les solutions, au moins provisoires. Les données différentes du problème national dans les deux pays expliquent comment, en Autriche, sous le masque d'une Constitution unitaire, libérale, parlementaire, a pu se restaurer l'absolutisme, tandis qu'en Hongrie, les caractères d'unité, de libéralisme, de parlementarisme de la Constitution n'ont fait, depuis trente-sept ans, que s'affirmer et se développer.

On peut, pour simplifier la carte ethnographique de la Hongrie,

1. Pour l'intérieur, l'instruction et les cultes, et la justice.

2. Kmety, *Közjog*, 515, note.

3. Kmety, *Közjog*, 420-1.

4. *Ib.*, 400-1. — Le Compromis hongrois-croate se complète, comme le Compromis austro-hongrois, par une entente financière. Il n'importe pas à l'étude constitutionnelle d'entrer dans une discussion de chiffres, où la Hongrie veut faire admirer sa générosité, tandis que la Croatie se plaint d'être victime de calculs trop habiles.

Digitized by Google

et toutes réserves faites d'ailleurs sur les conclusions politiques à tirer de cette division, distinguer en Hongrie trois grands territoires linguistiques ou nationaux : celui des Magyars, comprenant d'un bloc les 21 comitats du centre du pays, où habitent près des deux tiers des Magyars de toute la Hongrie ; ils y forment près de 80 °/。 de la population contre 20 °/。 d'éléments étrangers ; — celui des Slaves, divisé en deux parties inégales, la plus grande au nord-ouest et au nord, la plus petite au sud ; les Slaves (Slovaques, Ruthènes, Serbes et Croates) y sont 54 °/。 de la population, et, avec les Allemands, Roumains et autres non-Magyars, 74 °/。 ; — et celui des Roumains, plus arrondi à l'est et au sud-est, où les Roumains sont 57 °/。 et les non-Magyars ensemble 74 °/。. En étendue, ces territoires sont sensiblement égaux. Le reste de la population est éparpillé, en particulier les Allemands, dont le territoire propre, à l'ouest du pays, est extrêmement petit, et qui se trouvent surtout répandus sur les autres [1]. Pour le nombre, si l'on considère ensemble tous les pays de la couronne de Saint-Étienne, les Magyars ne sont guère que les neuf vingtièmes de la population ; ils en forment la moitié à peu près, si l'on met à part la Croatie, à raison de son caractère national et de sa condition politique particuliers [2]. Comme l'accroissement des Magyars a été sensiblement plus fort que celui de toutes les autres nationalités depuis plus d'un demi-siècle, et surtout depuis la restauration de l'État hongrois indépendant [3], on ne se trompera guère en estimant leur proportion vers 1867 à deux cinquièmes sur l'ensemble du pays. Elle ne différerait ainsi pas sensiblement de celle des Allemands en Autriche vers le même temps ; et la répartition géographique leur était sensiblement moins favorable qu'aux Allemands, qui se répandaient sur toute la surface de l'Autriche. Cependant, l'État autrichien unitaire s'est désagrégé, et l'État unitaire hongrois, œuvre et idéal des Magyars, s'est au contraire sans cesse consolidé [4].

1. Brote, *Die rumänische Frage in Ungarn u. Siebenbürgen*, 1-10.

2. La simplification que présente ce tableau est énorme ; une carte exacte ne montrerait presque pas une région de la Hongrie en une seule couleur ethnographique. En Transylvanie, par exemple, le territoire roumain comprend onze grandes enclaves d'autres langues, six magyares et cinq allemandes, et 141 îlots linguistiques. Le seul comitat de Torontal se divise en quatre territoires de langues et comprend en outre 78 îlots qui appartiennent à six langues. — *Die Zeit*, XXXIV, 26.

3. Hickmann, *Taschen-Atlas von Oesterreich-Ungarn*, 1900, carte 21.

4. De 1840 à 1890, les Magyars se sont accrus de 54,3 °/。, les autres nationalités ensemble de 22,9. Les Magyars, qui étaient en 1900 8.600.000, étaient en 1869 6.160.000 ; la population de la Hongrie en 1870 était de 15.500.000. — Hickmann, *l. c.* ; Auerbach, *Races et nationalités*, 248 ; *L'État hongrois millénaire*, 365.

Digitized by Google

C'est que l'unité nationale réalisée en Hongrie par les Magyars différait entièrement de celle que semblaient avoir réalisée en Autriche les Allemands. Celle-ci, tout extérieure, se réduisait à l'établissement d'une administration, allemande d'air et de langue, qui enserrait tous les pays autrichiens ; le bénéfice en était, non pour le peuple qui aidait à la créer et à la maintenir, qui lui prêtait sa langue, mais pour l'empereur ; la germanisation n'a jamais eu en Autriche de caractère national. En Hongrie, au contraire, l'unité politique se fonde sur la prédominance sociale de la nationalité magyare ; elle est établie et elle fonctionne au profit des Magyars : elle a donc à son service une véritable force sociale, intéressée à la soutenir, et capable de la défendre victorieusement. L'unité politique, qui n'a jamais été en Autriche qu'une chimère et une apparence, a été, en Hongrie, toujours une réalité.

Cette réalité s'est incarnée dans la Constitution, garantie des privilèges de la nation noble. C'est l'unité de la nation noble qui a fait l'unité de l'État. Sans doute, dans la nation noble, il y avait des distinctions, il s'était formé des classes [1]. Mais quelques barrières que la différence de richesse, d'éducation, de milieu, de genre de vie, dressât entre ces classes, elles restaient toujours unies par la conscience d'un lien supérieur : le lien que nouait autour d'elles le privilège commun, la qualité exclusive de membres de la sainte couronne. Elles étaient le peuple, en face de la plèbe, le peuple comme, à la veille de la catastrophe de Mohács et du partage du pays, l'avait défini Verböczy : « *Nomine autem et appellatione populi hoc in loco intellige solummodo dominos praelatos, barones et alios magnates, atque quoslibet nobiles, sed non ignobiles. ..... Plebis autem nomine soli ignobiles intelliguntur* [2]. » Et la conscience d'être ce peuple privilégié leur donnait une force, une cohésion qu'elles n'auraient pas pu garder autrement ; elle faisait, en les réunissant, leur force contre le souverain même ; elle assura, durant le siècle et demi où le pays fut divisé en trois tronçons, l'unité de sentiment national qui devait servir de base à l'unité de l'État restaurée [3]. L'unité du droit nobiliaire, faisant l'unité de la nation, a maintenu ainsi l'unité de l'État, dont la Constitution était la garantie et le symbole.

Ethniquement, cette nation est loin d'être pure. Au fonds primitif, formé des conquérants d'Árpad, se sont ajoutés des nobles

1. V. plus haut, p. 32-36.
2. *Tripartitum*, p. II, tit. VI. Marczali, *Enchiridion*, 367-8.
3. Kmety, *Közjog*, 35.

Digitized by Google

des origines les plus diverses. Les noms slaves, italiens, allemands en particulier abondent parmi les familles de la noblesse hongroise. Mais, sur tous, la force assimilante du privilège commun se faisait sentir; tous, fiers d'entrer dans la nation hongroise, se disaient et devenaient Magyars, même lorsqu'ils étaient incapables de parler la langue nationale. Magyar et noble étaient des notions presque identiques; l'État parlait latin, la société parlait allemand, latin, slave, magyar; mais l'État et la société n'en avaient pas moins un caractère profondément national magyar. Dans le culte de la tradition nationale et du droit national, dans la pratique de la vie publique aux Diètes et plus encore dans l'administration journalière des comitats, dans l'étude des lois hongroises, cette nation puisait la sève et la force qui la rendaient inaccessible aux influences étrangères, même à la puissante et dangereuse influence impériale autrichienne, à laquelle ne succombèrent, et pour un temps, que quelques-unes des plus grandes familles, déracinées et transplantées sur le sol de Vienne. Mais, par la largeur même de sa base, cette noblesse qui s'étendait des sommets de la grandeur et de la richesse jusqu'au peuple, jusqu'à la classe paysanne, donnait à toute la nation une singulière force de résistance et aussi une singulière force d'attraction. Ainsi s'établit la prédominance de la nationalité hongroise, formée, comme on l'a dit justement, par l'incorporation de familles de tout sang depuis mille ans [1]. Un jésuite du XVIIIe siècle admire, comme à regret, « cette étonnante force et puissance de l'air hongrois; toute tribu étrangère qui une fois a fixé sa demeure en cette terre, devient hongroise, bon gré mal gré, de langue, de génie, de mœurs et d'esprit; et le Hongrois, au contraire, conserve jusqu'au milieu de l'Asie le sang de ses ancêtres, et les cieux étrangers n'ont point assez de pouvoir sur lui pour changer sa nature [2]. »

Il n'existait donc pas, dans la Hongrie historique, de différences de droits fondées sur la nationalité. Parmi les serfs, il y avait des Magyars, et qui n'étaient pas traités différemment des autres, mais surtout des Slaves et des Roumains. On les traitait souvent, par mépris, de Valaques [3], de Rácz [4], de Slaves [5]; mais le noble d'origine slave ou roumaine était aussi large de ces épithètes que le

1. Sayous, *Les Magyars à la veille de leur millénaire*. *Ann. de Géogr.*, V, 299.

2. Lad. Turóczy, jésuite, dans sa *Ungaria suis cum regibus*, 1729. — Cité par Bidermann, *Gesammtstaatsidee*, II, 163.

3. Roumains. — 4. Serbes. — 5. Slovaques. C'est pour eux qu'a été inventé le dicton connu, *Tót ember nem ember*, le Slave n'est pas un homme.

Digitized by Google

noble magyar. C'est cette tournure d'esprit qui empêcha les Magyars de mesurer toute la force des mouvements nationaux dans les dernières années de l'ancien régime et dans les premiers mois de la Révolution. La défaite les intruisit. Kossuth, en mars 1848 le plus intransigeant des Magyars, fit voter en juillet 1849 par le Parlement de Debreczen une loi qui assurait aux nationalités les plus larges concessions[1] : — trop tard. Les hommes de la Révolution entrèrent dans la période de recueillement qui devait la suivre avec la conscience que la Hongrie avait deux questions vitales à résoudre, et que les lois de 1848 ne suffiraient pas à assurer l'existence de l'État hongrois tant que la monarchie et les nationalités, toutes deux pour assurer la leur propre, devraient la combattre.

De 1849 à 1866, la réflexion et la discussion publiques se poursuivent sur ces deux sujets. Kossuth et Somssich touchent à la question des nationalités, Eötvös la traite à fond. De 1850 à 1865, on voit sa pensée constamment occupée de ce sujet ; *L'Égalité des nationalités*, *L'influence des idées dominantes du XIX[e] siècle sur l'État*, *Les garanties de la puissance et de l'unité de l'Autriche*, *La question des nationalités*, montrent l'élaboration, la clarification successive de ses idées maîtresses, qui ont pris corps dans la législation positive en 1868. Les Diètes de 1861 et de 1865, conscientes de l'importance vitale de la question pour l'avenir de la Hongrie, manifestèrent à diverses reprises leur intention bien arrêtée de donner aux nationalités toutes les satisfactions compatibles avec l'unité de l'État. Les nationalités elles-mêmes, par la bouche de leurs orateurs parlementaires ou la plume de leurs écrivains, précisaient leurs désirs et leurs demandes. De cette controverse de vingt ans est sortie, en 1868, la loi qui règle en Hongrie la condition des nationalités.

Les deux points de vue opposés que l'on rencontre en Autriche se trouvaient, ici aussi, en présence : la nationalité droit individuel et la nationalité droit corporatif. Les nationalités, dans leur ensemble, formulaient en 1867 un programme de reconstitution complète de l'État sur la base de la nationalité : arrondissement national des divisions administratives, territoires nationaux, égalité des langues à tous les degrés, représentation proportionnelle des nationalités au Parlement et dans les fonctions publiques[2].

1 Iranyi et Chassin, *Révol. de Hongrie*, I, 357-60. Cf., sur les idées de Kossuth en mars 1848, I, 223-8.

2. Bidermann, dans *Revue de droit international*, 1870, 545. 8. Kónyi, *Deák*, VI, 97-100.

Digitized by Google

Les Magyars, représentants historiques de l'unité de l'État hongrois, ne pouvaient pas consentir à cette fédéralisation de la Hongrie. D'ailleurs, très sincèrement, la plus grande et la meilleure partie d'entre eux la croyaient profondément inutile. Toutes ces demandes, disait Eötvös, sont le fait d'ambitieux à la recherche de mots d'ordre populaires pour une agitation qui doit faire leur carrière; les masses demandent tout autre chose : le respect de leur nationalité, la liberté de vivre selon leurs mœurs et leurs habitudes nationales, la culture de leur langue et le développement de leur nationalité par tous les moyens compatibles avec la sécurité du pays : « une liberté égale et une organisation du pays qui leur permette d'en jouir sans obstacles ». Ces demandes sont équitables; elles se justifient par les lois de 1848, et elles sont faciles à satisfaire par l'application de ces lois. L'organisation historique des comitats donne même d'excellents moyens de les satisfaire sans nuire aucunement aux intérêts du pays : les comitats choisiront librement leur langue, dans laquelle ils communiqueront tant avec les autres municipes qu'avec le gouvernement central. La seule faveur accordée à la langue hongroise sera d'être la langue de l'autorité centrale, mais sûrement les autres nationalités lui accorderont sans difficulté cette faveur, voyant qu'elle ne contiendra pour elles aucune menace. Vouloir magyariser violemment toute la population de la Hongrie serait une folie, et est impossible : il ne faut donc pas élever, au nom de l'unité, des prétentions qui exaspèrent les nationalités. Satisfaites, elles seront le plus solide appui de l'État hongrois libéral et constitutionnel. « Je suis convaincu que nos mouvements nationaux ne peuvent être dangereux pour l'avenir de notre patrie que si on les rend dangereux par une compression violente, de même qu'une compression violente peut transformer l'eau, la vapeur, l'air même en une puissance de destruction [1]. »

La loi sur les nationalités s'inspire, pour la plus grande partie, de ces idées d'Eötvös. Dans son préambule, elle proclame le double principe dont il partait : l'unité de l'État, et l'égalité des droits de tous les citoyens. « Comme tous les citoyens de la Hongrie forment, d'après les principes de la Constitution, au point de vue politique, une nation, la nation hongroise une et indivisible, dont est membre tout citoyen de la patrie, à quelque nationalité qu'il appartienne ; — comme, d'autre part, cette égalité de droits ne peut faire l'objet de règles particulières qu'au point de vue de

1. Eötvös, *Nationalitätenfrage*, 80. Cf. 86-91, 159-61, 168-9, 186.

Digitized by Google

l'emploi officiel des diverses langues usitées dans le pays, et seulement dans la mesure où l'exigent l'unité du pays et la possibilité pratique du gouvernement et de l'administration, — les règles suivantes seront appliquées en ce qui concerne l'emploi officiel des diverses langues, tandis qu'à tous les autres points de vue l'égalité de droits des citoyens reste entière. » Les articles de la loi proclament la langue hongroise langue d'État, « en vertu de l'unité politique de la nation » ; elle est langue officielle des juridictions dans leur administration intérieure et leurs rapports avec l'État, langue officielle exclusive des tribunaux, langue de l'Université, et peut — sans obligation — être employée dans tous les actes de la vie publique. Les lois sont promulguées officiellement, outre le texte magyar authentique, dans toutes les langues usitées dans le pays. Toute langue autre que la langue d'État peut être choisie, à côté d'elle, comme langue officielle par un municipe dont le cinquième au moins des représentants le désire ; les municipes peuvent l'employer concurremment avec la langue d'État, dans leurs rapports avec le gouvernement, et seule dans leur correspondance avec d'autres juridictions. Dans la justice et l'administration, en première instance et dans les rapports avec le public, il sera fait emploi autant que possible de la langue des parties. Les Églises sont, d'une façon générale, libres de choisir leur langue officielle. La commune choisit sa langue officielle : elle doit y ajouter celles que désignent un cinquième au moins des conseillers municipaux : avec les parties, elle emploie leur langue. Les particuliers, dans leurs rapports avec les autorités publiques, choisissent à peu près sans restriction leur langue : ils ont droit à recevoir du gouvernement une réponse officiellement traduite dans cette langue. Particuliers, communes et Églises peuvent fonder, soit individuellement, soit par association, tous établissements d'instruction, et toutes institutions d'encouragement à la langue, à l'art, à la science, l'agriculture, à l'industrie, au commerce ; ils en fixent eux-mêmes la langue, sous réserve des prescriptions des lois scolaires. Dans les écoles publiques, le ministre détermine la langue d'enseignement. « Mais, comme le succès de l'instruction publique est, au point de vue de la culture générale et du bien commun, un des buts supérieurs de l'État aussi, l'État a envers les citoyens, de quelque nationalité qu'ils soient, qui vivent réunis en assez grandes masses, le devoir de mettre à leur portée, dans le voisinage de la contrée qu'ils habitent, les moyens de s'instruire en leur langue maternelle

Digitized by Google

jusqu'au point où commence l'enseignement supérieur [1]. » Dans les établissements d'État en territoire mixte, il doit être créé pour chacune des langues usuelles des chaires de langue et littérature. A l'Université nationale, il doit exister de ces chaires pour chacune des langues du pays. Enfin, les nationalités seront traitées de façon égale au point de vue de l'admissibilité aux emplois. « Comme, dans la nomination aux emplois, le mérite personnel doit continuer à être la seule règle du choix, personne ne pourra, pas plus que dans le passé, être écarté à raison de sa nationalité d'un emploi ou d'une dignité dans le pays. Au contraire, le gouvernement veillera à employer autant que possible dans les fonctions administratives et judiciaires, en particulier dans les postes de préfets [2], des personnes de diverses nationalités, qui possèdent toutes les connaissances linguistiques nécessaires et aussi les autres capacités requises [3]. »

Dans l'ensemble, cette loi est certainement une loi très libérale [4]. Une fois admis le point de départ, l'idée que la nation politique est une, et que les nationalités ne sont pas des corps séparés dans l'État, les dispositions de détail témoignent d'un esprit vraiment large, et d'un sincère désir de justice. Qu'il faille à l'État, pour un certain nombre de ses fonctions, une langue commune, c'est ce qui semble partout incontestable, et ce qui est admis, en Autriche par exemple, même par les partisans les plus résolus de l'égalité nationale [5] ; il y a là une question de titre ; tel qui

1. XLIV : 1868, § 27.
2. Chefs des comitats.
3. 1868 : XLIV, § 27.
4. Le memorandum roumain de 1892, qui, dirigé contre toute la politique hongroise, tend naturellement à tout y voir en noir, dit cependant : « La loi sur l'égalité des droits des nationalités, bien qu'elle ait des défauts, aurait pu décider les Roumains à collaborer à la consolidation de l'État hongrois, si elle avait été appliquée loyalement. » Brote, *Die rum. Frage*, 333.
5. Je sais bien qu'en reconnaissant la nécessité d'une langue commune, je m'écarte d'une opinion très en faveur en Autriche dans certains camps, et chez nous dans les milieux où l'on répète, sans réfléchir, ce qu'on entend dire par ses « amis ». Pourquoi une langue d'État ? La Suisse n'a-t-elle pas trois langues officielles, dont aucune n'a un privilège ? A cela, il y a à répondre : 1° qu'en Suisse il n'y a que trois langues, tandis qu'en Autriche il y en a huit, en Hongrie sept (en y comprenant l'italien de Fiume), ce qui fait déjà une différence ; 2° qu'en fait, il n'y a en Suisse égalité abolue qu'entre le français et l'allemand ; 3° que les trois langues parlées en Suisse, et spécialement ces deux dernières, sont trois langues universelles, égales entre elles par la perfection de la forme et le trésor d'idées dont elles ont le dépôt, tandis qu'à ce point de vue il y a entre les langues en Autriche et en Hongrie de très grandes différences ; 4° que d'ailleurs la Suisse,

Digitized by Google

n'admettra pas qu'une langue réclame en droit un privilège le lui concédera, en fait, pour des raisons d'opportunité, sans protester. En Hongrie, la langue magyare peut revendiquer le droit de langue d'État parce qu'elle a pour elle l'histoire et le nombre, la majorité relative. — Le tort de la loi est d'essayer de justifier par un jeu de mots peu sincère ce qui s'expliquerait assez par les conditions historiques et sociales : dire qu'en vertu de l'unité politique de la nation la langue d'État de la Hongrie est la langue hongroise, c'est équivoquer sur le double sens du mot Hongrie, qui est pris successivement dans sa signification large — pays de la couronne de Saint-Étienne, — et dans sa signification étroite, où il est synonyme de magyar. Abstraction faite de cette faute, qui nuit à la loi elle-même, et de sa rigueur peut-être excessive en ce qui concerne l'usage des langues au Parlement — où la langue hongroise serait devenue exclusive par la force même des choses, sans une contrainte légale qui a quelque chose d'oppressif — il n'y aurait qu'à louer les dispositions qu'elle contient. Elles pouvaient parfaitement aboutir au résultat que rêvaient Deák et Eötvös ; non point la magyarisation complète de tous les habitants de la Hongrie, « une folie », comme disait Eötvös, mais leur transformation en loyaux sujets de l'État hongrois ; non point une chimérique unité

par ses dimensions et sa situation, peut n'avoir pas certains besoins d'unité qui existent en Autriche et en Hongrie. L'égalité entière dans le cadre de la province, c'est-à-dire entre trois langues, est concevable en Autriche, et peut être juste, mais la prétention de l'établir dans l'État, et d'avoir, par exemple, un Parlement central délibérant en huit langues, aboutit à des impossibilités matérielles. Si loin qu'on veuille étendre l'autonomie provinciale, il restera toujours en Autriche quelques affaires centrales : les articles fondamentaux de 1871 maintenaient un Congrès autrichien ; aurait-il pu délibérer en huit langues ? Puisqu'il n'y a pas, en Autriche, d'homme cultivé qui ne parle et ne comprenne suffisamment l'allemand, l'allemand est destiné au rôle de « langue des communications » en Autriche (*Verkehrssprache*, comme disent les nouveaux programmes politiques); et l'amour-propre des autres nationalités est suffisamment ménagé si, par la proclamation de l'égalité absolue dans les provinces, les Allemands sont forcés aussi d'apprendre une autre langue, si l'usage plus général de l'allemand ne se justifie que par l'opportunité, nullement par une supériorité de droit ou de valeur; et si enfin il n'est pas inscrit dans une loi. « Tous les fonctionnaires et tous les hommes qui exercent des professions libérales en Autriche ont besoin de savoir l'allemand, mais il ne faut pas que la loi les y force » ; ces paroles, que j'ai entendu prononcer à Prague, résumeraient bien le point de vue tchèque. — En Hongrie, la langue magyare se trouverait de même, pour des raisons semblables et d'autres un peu différentes, appelée à remplir l'office de langue centrale, encore qu'au point de vue de la difficulté et de la valeur universelle elle ne puisse se comparer à l'allemand ; mais l'histoire est plus forte ici que la théorie.

Digitized by Google

de langue, mais une sincère unité de patriotisme ; non point l'unité formelle, extérieure, mais l'union.

Eötvös et Deák, instruits par les souvenirs de 1848, inspirés l'un par une grande intelligence, l'autre par un profond amour de la justice, avaient marqué cette loi de leur empreinte. « Quand il y aurait dans notre pays trois cents gymnases », disait plus tard Deák [1], « quand il y en aurait tant qu'on en rencontrerait un tous les six milles, si dans un gymnase d'une contrée quelconque l'enseignement ne se donnait pas, de préférence au moins, dans la langue du peuple de cette contrée, alors, sans aucun doute, le progrès de la culture en souffrirait. Souvenons-nous seulement combien, dans notre enfance, nous avons dû lutter contre les difficultés de l'instruction dans une langue étrangère, dans une langue morte, et voyons combien nos enfants ont plus de facilité à apprendre, parce qu'ils apprennent en magyar. Il n'en est pas autrement pour les langues de toutes les autres nationalités. Si on veut exercer sur elles une contrainte, si leurs enfants, qui ignorent entièrement ou à peu près la langue magyare — puisque dans les écoles primaires on les instruit surtout dans leur langue nationale — doivent recevoir partout et en tout l'enseignement en magyar, alors, dans ces gymnases, le progrès des élèves sera impossible, c'est en vain que les parents sacrifieront leur argent, c'est en vain que les enfants sacrifieront leur temps. Du reste, si nous voulons conquérir les nationalités, ce n'en est pas le moyen que de les magyariser à tout prix, mais au contraire de leur faire aimer la vie hongroise. Car deux choses, pour moi, sont sûres : vouloir les détruire serait une barbarie impie, même si elles n'étaient pas, comme elles sont, assez nombreuses pour que ce soit impossible ; nous en faire des ennemis n'est pas dans notre intérêt. Elles sont dans la même condition que nous. Si elles pouvaient se séparer de nous et former une grande nation, je comprendrais qu'elles fissent des efforts dans ce sens ; mais, dans la situation de l'Europe, elles ne le peuvent. Il nous faut donc des deux côtés travailler à vivre ensemble et côte à côte dans la meilleure entente que nous pourrons ». Il avait contribué à faire écarter de la loi un grand nombre de dispositions qu'il jugeait oppressives ; il voulait le moins de règlements, le plus de liberté possible. Il ne voulait accorder de faveurs à la langue hongroise que quand elles se justifiaient par l'intérêt de l'unité politique ; si l'on subventionne un théâtre hongrois, il faut subventionner aussi,

1. A propos de l'ouverture d'un gymnase serbe à Neusatz (Újvidék, Novi-Sad). Kónyi, *Deák*, VI, 339-40.

Digitized by Google

s'ils le demandent, des théâtres de toutes les autres nationalités. Il ne rêvait pas d'imposer la langue hongroise par la force, et au détriment des diverses langues nationales. Plutôt, il envisageait un avenir où les éléments supérieurs et moyens des nationalités, la bourgeoisie travailleuse et instruite, les professions libérales en particulier, c'est-à-dire les classes appelées par le nouveau régime à participer à la direction des affaires publiques, possèderaient également les deux langues, leur langue maternelle et la langue de l'État, qui leur serait nécessaire dans la vie publique, et à laquelle ils chercheraient d'autant moins à se soustraire qu'elle ne s'imposerait pas à eux par contrainte, mais par l'évidence même de son utilité. Ainsi armés, fidèles à leur nationalité et accessibles aux idées de liberté et d'égalité que représenterait l'État hongrois, ils seraient les intermédiaires naturels entre les masses nationales, avec lesquelles ils resteraient en communion, et l'État avec lequel ils entreraient en contact [1].

La majorité, habituée à obéir à Deák, l'avait encore suivi sur ce point ; mais elle montrait déjà les premiers signes de la transformation qui, en peu d'années, devait substituer à la politique conciliante de Deák celle de la magyarisation par force. Diverses raisons expliquent cette transformation. Le sentiment national d'abord, toujours ardent et exclusif chez les Magyars, exalté encore par la victoire obtenue au prix de longs combats ; la confiance en leur force, et le sentiment en même temps de leur faiblesse, nation isolée et sans parents en Europe, peu nombreuse, et qui a besoin, par conséquent, de recruter des unités ; chez les plus sages et les plus perspicaces, peut-être, la vue claire que la question des nationalités, dans des pays comme l'Autriche et la Hongrie, naît immanquablement des progrès de l'évolution économique ; qu'elle apparaît lorque des classes moyennes nationales se forment dans les diverses nationalités, et que, par suite, les Magyars doivent chercher, en magyarisant, à fortifier leur position pour ce moment inévitable. Si la magyarisation, en effet, vise, en dernière instance, l'ensemble de la population de la Hongrie, son objet immédiat et essentiel, ce sont les classes moyennes. C'est par elles qu'on tient les classes inférieures ; les magyariser équivaut presque à magyariser toute la population. Il ne suffit plus que l'élite des nationalités parle deux langues : il faut qu'elle tienne la magyare pour la sienne propre, qu'elle ne

1. Kónyi, *Deák*, VI, 93-6, 101-6.

Digitized by Google

parle pas seulement, mais qu'elle pense et sente en hongrois [1]. Sans doute, ce n'est pas ce que voulait la loi des nationalités; mais la loi des nationalités — dit-on — n'exprime pas la libre volonté du peuple magyar; dans la situation délicate des premiers temps du Compromis, la Hongrie était obligée de s'imposer nombre de restrictions, pour ne pas grossir ses difficultés. D'ailleurs, le principe fondamental de la loi est l'unité politique de la nation hongroise; et, évidemment, ce principe fondamental prime et invalide toutes les dispositions de détail qui lui sont contraires. La loi était inexécutable par sa rédaction même; et, d'ailleurs, elle était contraire à l'intérêt vital du peuple magyar. Il faut que la «consolidation nationale» soit complète pour qu'aucune crise ne puisse plus la mettre en question. Les Hongrois ne sont pas maîtres de leur ambition; elle leur est impérieusement dictée par la nature. Pour être, il leur faut régner sur tout le territoire hongrois. S'ils réduisaient leur vue du monde à l'Alföld et au pays situé au delà du Danube, ils pourraient vivre un certain temps encore comme groupe ethnique; mais, comme nation, leur existence serait finie. C'est donc une nécessité impérieuse pour eux d'achever la transformation de l'ancien État « historique » en un État « national » [2]. — « Les Hongrois », a écrit Laveleye, « n'aperçoivent guère que ce qui est conforme à leurs désirs; pour ce qui les contrarie, ils sont aveugles [3]. » Il faut songer à ce trait du caractère national pour comprendre les arguments nouveaux dont s'appuie la politique

1. Schulthess, *Europ. Geschichtskal.*, 1883, 198-9.

2. Brote. — L'argumentation résumée dans le texte est celle que donne Beksics. *Die rum. Frage*, 51 (citation d'un discours de Beksics), dans *A mag. nemz. tört.* X, 671-5, 825. — Elle emprunte sa valeur au fait que l'auteur, fonctionnaire et directeur d'un journal officieux, confident de Tisza aussi, peut être considéré comme initié au sens de la politique de magyarisation. — Les arguments qu'il donne contre la loi des nationalités font songer à ceux qu'invoquaient contre les lois de 1848 les défenseurs du point de vue autrichien, de Bach (en septembre 1848) jusqu'à Lustkandl : absence de consentement libre, manque de titre pour engager l'avenir, tout y est.

3. *Revue des Deux Mondes*, 1er juin 1866, p. 526. — Un exemple curieux et typique de la vérité de cette observation est fourni par un débat à la délégation hongroise (22 février 1904). M. Ugron, chef de l'extrême gauche ultra-nationale, qui réclame le commandement en magyar dans les troupes hongroises, insistait sur l'irrésistibilité de l'idée nationale ; c'est elle qui a fait de la Roumanie et de la Bulgarie des États indépendants, de l'Allemagne un empire universel. « Parce qu'il y a 54 millions d'Allemands, » interrompt un délégué. « Il y a aussi 20 millions de Hongrois, et cela suffit », répond M. Ugron. Que, sur ces 20 millions, 10 au moins soient indifférents, sinon hostiles à l'idée nationale hongroise, il ne le voit pas, parce que cela le « contrarie ». *Zeit*, 24 février 1903, soir, p. 3.

Digitized by Google

de la magyarisation. La loi des nationalités, dit-on aujourd'hui, a sacrifié avec une incroyable légèreté l'intérêt de la langue d'État une ; déjà la prescription que les autorités doivent, dans leurs rapports avec les parties, employer la langue de celles-ci, est difficile à observer, « et on peut se demander s'il ne serait pas plus juste, puisque l'État donne dans la plus large mesure à tous les moyens d'apprendre la langue de l'État, d'exiger que les citoyens emploient dans leurs rapports avec les autorités uniquement la langue officielle de l'État [1]. » Autant dire — ce qui serait singulier dans un État constitutionnel — que les citoyens sont là pour la commodité des fonctionnaires, au lieu que ce soit le contraire. La contradiction, ou, si l'on veut, la saute de logique ne serait pas plus forte que de conclure de l'unité politique de la nation à la nécessité de l'unité linguistique. Le principe de l'unité politique et de la langue d'État avait été, paraît-il, souligné avec autant de rigueur dans la loi des nationalités sur les instances de Tisza ; Deák s'était sagement limité dans les conséquences qu'il en tirait ; mais, par ce principe, d'autres, plus radicaux que lui, allaient pouvoir justifier, en apparence, une politique toute différente.

Ce furent, ces autres, Tisza et ses amis de l'ancien centre gauche. Ils représentaient par excellence les idées du chauvinisme magyar, du terroir, qui se tempéraient chez les deákistes de culture européenne, chez les kossuthiens de velléités révolutionnaires et cosmopolites. Leur opposition aux déákistes les avait contraints à chercher pour réussir les programmes facilement populaires : où en auraient-ils trouvé de plus favorables qu'un programme national ? Lorsque, par la fusion de 1875, le parti de Deák et le groupe de Tisza réunis eurent formé le parti libéral, et lorsque Tisza fut devenu chef de gouvernement, la magyarisation devint un des buts essentiels de sa politique, Dans la législation, dans l'administration, dans la justice, on la voit tracer ses cercles concentriques. L'instruction est naturellement son champ principal. La loi des nationalités a déjà attribué à la langue magyare exclusivement l'enseignement supérieur ; mais elle laissait aux nationalités un assez vaste terrain dans l'instruction secondaire et primaire, où les Églises surtout pouvaient fonder ou entretenir des institutions autonomes. Dans la première, une loi de 1883, dans l'autre une loi de 1879 cherchèrent à assurer l'influence dominante de l'État, en magyarisant le per-

1. Kmety, *Közjog*, 105.

Digitized by Google

sonnel enseignant : la connaissance de la langue et de la littérature magyare devenait une condition préalable, et en fait la condition essentielle, pour l'obtention d'un diplôme de professeur ou d'un brevet d'instituteur ; le personnel des établissements confessionnels se trouvait ainsi entièrement dans la main des inspecteurs de l'État, de sorte que les Églises paient les frais de ces écoles et que l'État en recueille contre elles les fruits. En 1891, la loi sur les asiles qui crée, pour un grand nombre de parents, l'obligation d'envoyer leurs enfants à l'asile, introduit la magyarisation jusque dans les crèches, où l'on doit chercher à apprendre aux petits enfants, « qui acquièrent facilement en jouant les langues étrangères », les éléments de la langue d'État[1].

D'autre part, malgré les promesses de la loi des nationalités, non seulement l'État n'entretient pas une école secondaire de langue autre que la magyare, mais il contrarie même, au nom de ses droits d'inspection et de contrôle, la fondation et l'entretien d'écoles libres par les sociétés nationales et surtout par les Églises. Sur le territoire de la langue slovaque, il y a cinquante écoles moyennes ou normales ; toutes sont magyares ; sur le territoire roumain, si des établissements avec langue d'instruction roumaine ont pu se maintenir, c'est au prix de grandes difficultés, et non sans avoir dû faire de nombreuses concessions à la langue d'État. Le personnel de toutes les écoles qui dépendent plus ou moins directement du gouvernement est étroitement surveillé au point de vue de sa tenue nationale, jusque dans la vie privée. Il en est naturellement de même du personnel de toutes les administrations publiques ; c'est en magyarisant tout ce qui détient une part d'influence, politique ou sociale, qu'on pourra arriver à magyariser le peuple. Non seulement il n'est pas question de faire, comme le promettait la loi des nationalités, aux diverses races du pays une place proportionnelle parmi les fonctionnaires, mais on s'efforce au contraire de magyariser jusqu'à l'apparence ceux dont le nom décèlerait encore une origine non magyare ; des supérieurs zélés invitent leurs inférieurs à convertir leurs noms slaves ou allemands en noms magyars, et le succès, dans ces conditions, ne manque pas ; en six mois seulement, de janvier à juin 1898, 2762 de ces changements ont eu lieu ; plus de la moitié ont été demandés par des fonctionnaires, donc

1. XV : 1891 § 8. « Dans les asiles on devra, en même temps qu'occuper les enfants, introduire ceux dont la langue maternelle n'est pas le hongrois dans l'étude du hongrois, à titre de langue d'État. »

Digitized by Google

sont le résultat de la pression [1]. Des circulaires ministérielles encouragent le mouvement [2]. Du reste, la magyarisation attache, en général, beaucoup d'importance à l'extérieur, à l'apparence. Donner l'idée que la Hongrie est toute magyare, c'est la faire déjà à demi toute magyare ; on magyarise les noms de lieux (décembre 1897) et, partout où on peut, les noms de baptême [3]. Partout, on voit l'effort pour faire pénétrer jusque dans les derniers recoins du pays l'idée de l'État unitaire, avec sa langue magyare, pour en faire sentir aux sujets non magyars la force, la toute-puissance et la toute-présence, pour les amener à comprendre combien il vaut mieux appartenir à la nationalité qui le domine [4]. Toutes les institutions publiques servent à la magyarisation : la poste, le télégraphe, les chemins de fer n'ont — même en Croatie — qu'une langue, la magyare. Dans toute protestation, les procureurs du roi et, trop souvent, les juges et les jurés, soigneusement triés ou délégués [5], voient un attentat à la sûreté de l'État. On dirait qu'un immense complot la menace sans cesse. Ses sujets slaves, s'ils essaient de réclamer quelques droits pour leur langue nationale, sont « panslavistes » [6] ; Roumains, ils sont séparatistes ou Daco-Roumains [7]. Il n'est pas jusqu'aux enfants des crèches qui ne puissent menacer la sécurité de l'État, et l'État unitaire hongrois prend ses précautions contre la conspiration des salles d'asile [8]. — L'armée,

1. Kalal, *O madárisaci Slovenska, Osvěta*, 1898, II, 1069.
2. Schulthess, *Europ. Geschichtskalender*, 1898, 199.
3. La crainte de la magyarisation était d'ailleurs une des causes qui provoquaient l'opposition des Serbes et des Roumains surtout à l'établissement de l'état civil. Mille, *La question des nationalités en Hongrie. Revue polit. et parlem.*, déc. 1895, 482-7. Horn, *La question du mariage civil en Hongrie, Revue de Paris*, 15 avr. 1894.
4. On songe involontairement aux principes de la politique de Louis XIV contre les protestants, ou, plus près de nous, à Bach.
5. Brote, *Die rum. Frage*, 90. Djuvara, *Revue générale de droit international public*, 1895, 32-3.
6. *Pester Lloyd*, cité par Brote, *Die rum. Frage*, 69. Kalal, *art. cité*, *Osvěta*, 1898, I, 207-18 (Ce mot de panslavisme, comme celui de pangermanisme, a l'avantage de faire de l'effet, et de paraître gros d'un sens qui en réalité lui manque entièrement).
7. A moins que, par une hardiesse de raisonnement stupéfiante pour qui connaît la situation respective de la Roumanie et de la Russie, on ne les accuse d'être corrompus par l'or russe, et, d'une oreille vraiment par trop fine, on n'entende « rouler le rouble » en Transylvanie (Comtesse Almassy, *Revue de Paris*, 1894, 1er août).
8. XV, 1891 : § 28 « Au cas... où le gouvernement.... apprendrait qu'il existe dans un asile des tendances hostiles à l'État. » Il s'agit d'enfants de 3 à 6 ans.

Digitized by Google

jusqu'ici, — l'armée commune — échappait à ce système ; mais c'est précisément ce qui exaspérait les champions les plus résolus de l'État hongrois. La lutte qui vient de se livrer pour les réformes militaires leur a donné déjà des satisfactions ; d'autres suivront, et les plus bruyantes ne seront pas les plus solides. En réclamant une armée hongroise de plus en plus distincte dans l'armée commune, jusqu'à ce qu'au gré des plus ardents elle s'en sépare entièrement ; en réclamant coup sur coup un corps d'officiers uniquement hongrois dans les régiments hongrois, des emblèmes hongrois, le commandement en hongrois, ce n'est pas seulement la manifestation extérieure de la parité qu'ils poursuivent ; mais cette armée hongroise doit devenir une école de magyarisme, comme l'armée prussienne est une école de germanisme pour les Alsaciens et les Lorrains, les Danois et les Polonais. Les dernières concessions faites à la Hongrie ont pour résultat de faire de l'armée commune, qui était jusqu'ici un « objet » de magyarisation, désormais un « instrument » de magyarisation [1]. Ainsi se complète la série des moyens d'action de la magyarisation ; et, par un détour, l'État hongrois, qui avait abdiqué au profit de la communauté austro-hongroise une partie de ses droits sur son armée, s'en rend maître de nouveau, et dispose désormais de sa puissance entière à ces fins. C'est l'achèvement, le couronnement de l'œuvre nationale qui se colore des prétextes de l'unité de l'État [2].

1. *Zeit*, 27 février 1904, matin, art. « *K. u. k. Magyarisation* ». — Le sujet de cet article est la plus importante, bien qu'elle ne soit ni la plus bruyante ni la plus éclatante, des dernières concessions militaires obtenues par la Hongrie. Pour l'instruction militaire, les hommes, dans chaque régiment, sont divisés en groupes suivant leur langue maternelle. Désormais — motion Ugron-Apponyi, adoptée en février 1904 par la Délégation hongroise — on rangera dans le groupe magyar tous les hommes qui comprennent le magyar, et non pas seulement ceux dont il est la langue maternelle. L'avantage de cette mesure, au point de vue hongrois, est de multiplier, ne fût-ce qu'en apparence, le nombre des Magyars dans l'armée commune, et ensuite de perfectionner par le service militaire la magyarisation commencée par l'école. La langue magyare, jusqu'ici, n'avait aucun privilège sur les autres, elle était comme toutes les autres inférieures à l'allemand, langue du service et du commandement. Désormais il y a une hiérarchie : 1° l'allemand, 2° le magyar, langue d'État, 3° les autres langues.

2. Brote, *Die rum. Frage*, 60, écrivait en 1895 : « Le manque d'une armée hongroise indépendante ne permet pas de soutenir la magyarisation de toute l'influence de la puissance publique. » — Une grande partie des renseignements donnés dans le texte sur la magyarisation sont puisés dans cet ouvrage ; mais, vu son caractère tendancieux, je les ai tous contrôlés par d'autres sources, et surtout je me suis borné aux faits, en les débarrassant des épithètes qui obscurcissent toutes ces questions. Brote lui-même d'ailleurs a pu plus d'une fois appuyer ses allégations de l'autorité d'hommes qui ne sont pas suspects d'hostilité envers les Magyars.

Digitized by Google

Cette politique a été consacrée par le succès. Il est possible qu'il ne soit qu'une apparence et que, plus tard, comme la chose s'est vue en Autriche, un grand nombre de magyarisés retournent à leur ancienne nationalité. Mais, pour l'instant, ils grossissent les rangs de la nation magyare, et celle-ci, sûre de sa haute aristocratie et de son haut clergé, maîtresse presque exclusive des classes moyennes, dispose de tout ce qui dans le pays représente une puissance sociale ou économique.

Magnats et prélats ont toujours été dynastiques, mais Hongrois. Ils sont aujourd'hui les éléments le plus conservateurs et les plus dynastiques de la vie politique hongroise, mais des éléments aussi purement hongrois que tous les autres. Leur influence sociale est encore considérable ; il reste beaucoup de féodalisme dans la Hongrie moderne et modernisée. La haute noblesse hongroise compte, comme celle de Bohême, des familles qui possèdent des royaumes. Sa part est très considérable dans la grande propriété, qui s'étend sur deux cinquièmes de la surface du pays ; les latifundia, en particulier, qui en représentent les huit centièmes, sont presque tout entiers à son compte : il y a en Hongrie des domaines de plus de 200.000 hectares. Dans une proportion moindre qu'en Autriche, mais qui n'est pas à négliger cependant, des entreprises industrielles commencent à s'associer à cette grande propriété terrienne. Les prélats de l'Église catholique, de leur côté, figurent avec honneur, à raison de leurs possessions, au milieu de cette noblesse ; le plus riche des évêques possède plus de 100.000 hectares, et la majorité des sièges est dotée de propriétés qui s'élèvent à plus de 15.000 hectares. Aux possessions des évêchés s'ajoutent celles des chapitres. Au total, l'Église catholique, même sans l'Église grecque unie, possède plus de 3 1/2 % de la surface du pays [1]. En Hongrie, ces grandes forces sociales, aristocratie et Église, sont mises au service de l'État hongrois unitaire et de la nation magyare. La tradition, qui a toujours maintenu en Hongrie une vie publique, distincte de la vie de la cour, a conservé à la nation sa haute aristocratie laïque et ecclésiastique. Le culte du droit historique, au contraire de ce qui se passe en Autriche, signifie en Hongrie la fidélité à la Constitution, elle-même si profondément historique.

La classe moyenne en Hongrie, aujourd'hui, n'est pas seulement une classe bourgeoise, au sens occidental du mot ; elle

1. Matlekovits, *Das Königreich Ungarn*, I, 186-94, 56 et 85. L'*État hongrois millénaire*, 433, 504.

Digitized by Google

comprend au contraire, pour une très grande partie, des descendants de la moyenne et petite noblesse et des rejetons de l'ancienne bourgeoisie des villes, puis les vrais bourgeois que le premier essor du commerce et de l'industrie a fait apparaître en Hongrie, et enfin, en assez grand nombre, des Juifs, qui, en Hongrie comme en Galicie et dans tous ces pays à l'évolution sociale incomplète, suppléent pour une grande part au manque d'une bourgeoisie vraiment développée. Cette classe, de composition ainsi bigarrée, représente les professions libérales, le commerce et l'industrie, c'est-à-dire les éléments sociaux les plus importants au point de vue de la vie intellectuelle et du développement national. Or elle est magyare, en très grande majorité. — Elle compte d'abord un élément magyar de naissance, qui est puissant et influent, puis, et c'est le trait le plus significatif, elle magyarise ceux de ses éléments qui sont d'une autre origine. Diverses raisons, d'ordre politique, géographique, ethnographique, expliquent ce phénomène, capital dans l'histoire contemporaine de la Hongrie. C'est cette classe moyenne qui, par les dispositions de la loi électorale, forme aujourd'hui le pays légal, et le sentiment du privilège et de la solidarité constitutionnels peut agir sur elle, comme, au temps de la Constitution féodale, il agissait sur les nobles de diverse origine [1]. Elle est par la nature même de ses occupations une classe urbaine, exception faite de l'élément de la noblesse moyenne agricole ; or, les villes sont de puissants centres de magyarisation. Bien qu'un grand nombre d'elles soient d'origine germanique, elles ont pris, au cours du mouvement national depuis 1825 et surtout 1840, un aspect de plus en plus magyar et cette transformation s'est naturellement précipitée depuis 1867. Dans les villes de la Hongrie, entre 1888 et 1890, la proportion des Magyars s'est accrue de 3 à 4 %, tandis que celle de toutes les autres nationalités diminuait ; s'ils sont la moitié seulement de la population du pays, ils sont les deux tiers au moins dans les villes. Ils ont fait des progrès considérables même dans les villes qui étaient autrefois purement allemandes, et qui sont situées en territoire allemand. Leur grand foyer d'action est Budapest, qui,

1. Sayous, *Les Magyars à la veille de leur millénaire*, *Ann. de Géog.*, V, 298-9. « L'explication de cet accroissement rapide » (des Magyars dans les dix dernières dizaines d'années) « est dans le grand nombre d'israélites, Allemands pour la plupart, d'Allemands chrétiens et de Slaves ou de Roumains qui se sont peu à peu groupés autour d'un noyau patriotique superieur en libéralisme à tout ce qui existait dans le voisinage. Ils adoptent la langue, ou leurs fils l'adoptent. »

Digitized by Google

d'une ville en majorité allemande, est en voie de devenir une ville entièrement magyare [1]. Les éléments de bourgeoisie industrieuse et cultivée, qui, en Autriche, sont les vrais ferments de la division nationale, sont en Hongrie, au contraire, les facteurs les plus actifs d'unité. Dans l'État hongrois, de caractère magyar, les fonctionnaires sont naturellement magyars ou magyarisés; les avocats, par tradition nationale, sont des Magyars en grande majorité. Mais même la classe des commerçants, des industriels, des ingénieurs, des employés supérieurs, où se trouvaient autrefois beaucoup d'Allemands, s'est fortement magyarisée [2]. Les Allemands de la Hongrie (exception faite pour les Saxons de Transylvanie) ont toujours été accessibles facilement à cette influence de « l'air hongrois. » [3]; l'enseignement, magyarisé dans tous les genres et à tous les degrés, exerce son action sur eux [4]; et enfin, ils s'adaptent à la société urbaine de plus en plus magyarisée où ils vivent. Beaucoup de ces Allemands étaient des Juifs, particulièrement accessibles à la magyarisation, parce que chez

1. Auerbach, *Races et nationalités en Autriche-Hongrie*; 250-5. A Oedenburg (Sopron), à la frontière d'Autriche, et en territoire allemand, les Allemands ont passé entre 1880 et 1890 de 16.000 à 17.000, les Magyars de 4.600 à 8.000. A Budapest, de 57 à 66 °/ₒ pendant le même temps. La magyarisation, dans la capitale, s'accomplit surtout sur les enfants; de 1880 à 1890, le nombre total des Magyars à Budapest a passé de 202.000 à 326.500; celui des Slovaques de 22,000 à 27.000; celui des Allemands de 122.000 à 115.500. L'augmentation absolue des Slovaques s'explique par l'immigration; la diminution des Allemands par la magyarisation, l'accroissement des Magyars par la multiplication naturelle et l'assimilation des autres races. Proportionnellement, eux seuls ont gagné; Slovaques et Allemands ont perdu. Auerbach, *o. c.*, 255.

2. Les Magyars sont 58.6 °/ₒ parmi les directeurs et propriétaires d'exploitations agricoles, 73.9 °/ₒ dans les mêmes catégories du commerce et de l'industrie. La proportion dans les professions libérales est affectée à leur détriment par la part du clergé (48 °/ₒ de non magyars) et de l'enseignement (36 °/ₒ de non magyars), ce qui s'explique par le personnel ecclésiastique et enseignant dans les campagnes. Dans le reste des professions libérales, ils sont de 99 à 93 °/ₒ selon les branches. *L'État hongrois millénaire*, 408-9. Auerbach, *o. c.*, 251-2.

3. On trouve une preuve de ce fait dans les chiffres suivants : sur 100 Magyars, 10 seulement parlent l'allemand outre leur propre langue; sur 100 Allemands, 25 parlent aussi le magyar. *L'État hongrois millénaire*, 412-3.

4. Les trois quarts des élèves de l'enseignement secondaire sont inscrits comme étant de langue magyare. 143 établissements d'instruction secondaire donnent l'enseignement en magyar, 44 en une autre langue avec ou sans le magyar. Dans l'enseignement primaire, 56, 5 °/ₒ des écoles donnent l'enseignement en langue magyare. *Ib.*, 407, 326,335 (chiffres de 1890); il faut toujours se souvenir, pour apprécier ces chiffres, que les Magyars forment au plus 50 °/ₒ de la population.

Digitized by Google

aucune nation de l'Europe orientale ou centrale ils n'ont trouvé un accueil aussi large et ouvert que chez les Magyars [1].

Les nationalités, presque entièrement privées d'élite, n'ont donc pour force que leur nombre ; elles sont parquées dans les classes inférieures, petits artisans, petits propriétaires, paysans, journaliers agricoles [2], ouvriers d'industrie surtout parmi la population slovaque des Carpathes. Au point de vue social, des éléments qui ont si peu d'indépendance économique et intellectuelle ne représentent pas une grande force. Les conditions géographiques leur sont défavorables : les nationalités occupent la périphérie du pays, tandis que les Magyars sont au centre ; elles habitent des territoires en majeure partie montagneux, souvent des vallées difficiles d'accès et isolées, tandis que les Magyars détiennent la plaine, propice aux agglomérations d'hommes ; elles n'ont guère de villes à elles, tandis que les Magyars en ont beaucoup, et qui exercent leur domination naturelle sur les campagnes environnantes. L'influence de ces diverses causes économiques et géographiques, celle de la nouvelle organisation politique, qui donne aux Magyars une prépondérance marquée, l'effet d'une longue tradition d'obéissance à des propriétaires magyars, rendent ces masses populaires plus soumises à leur sort, moins actives au point de vue national que les populations de la même classe en Autriche. L'école et l'Église entretiennent vivante dans les campagnes la conscience de la nationalité ; des agitateurs, sortis du peuple, élevés par la culture intellectuelle et le travail, cherchent à concentrer leurs efforts nationaux, à organiser ces forces qui sommeillent [4]. Mais l'œuvre est difficile contre tous les moyens dont dispose l'État, et quand l'appui qui, à divers moments de l'histoire de la Hongrie, a pu donner à ces éléments nationaux une valeur politique réelle, l'appui du monde officiel de Vienne, manque complètement, depuis que l'empereur a fait sa paix avec les Magyars et voit ses désirs

1. 64 °/₀ des Juifs de Hongrie se comptent comme Magyars. *L'État hongrois millénaire*, 412. Les Juifs forment en Hongrie, (sans la Croatie) 4, 67 °/₀ de la population, en Croatie, 0,79 °/₀. Matlekovits, *Das Königreich Ungarn*, I, 92-3. En France environ 0,18 °/₀. *Ib.*, I, 92.

2. Dont la proportion en Hongrie est très considérable, en moyenne 20 °/₀ dans la Hongrie propre (sans la Croatie, où des conditions économiques différentes produisent une tout autre proportion). *L'État hongrois millénaire*, 430-1.

3. Même en ce qui concerne le nombre, ils subissent d'une façon très sensible le contrecoup de cette situation : c'est ainsi que la proportion des Slovaques diminue moins par la faiblesse de leur coefficient d'accroissement que par l'émigration qui emporte beaucoup d'entre eux vers l'Amérique.

4. Cramaussel, *En Transylvanie*, *Revue de Paris*, 1898, 15 juillet.

Digitized by Google

satisfaits par la possession paisible de la couronne constitutionnelle de Hongrie.

En Croatie, la question nationale se pose d'une façon différente. L'élément slave du Sud a une formidable majorité, 86 °/₀ de la population ; les Magyars ne sont que 5, les Allemands 6 °/₀. Mais les Slaves du Sud sont divisés, par la religion surtout, en Croates catholiques et Serbes orthodoxes, dans la proportion de trois quarts à un quart environ; la différence de confession, de traditions historiques, d'aspirations d'avenir, les séparait, jusqu'à ces derniers temps au moins, profondément. Il n'y a pas d'aristocratie nationale; les magnats croates, dont la plupart sont d'origine étrangère, membres de la Chambre haute de Pest, sont unis par la communauté de sentiments et d'intérêts à l'aristocratie hongroise. La classe moyenne, petite noblesse et bourgeoisie, est désunie par le conflit serbo-croate; les Serbes ont longtemps cherché dans l'appui du gouvernement de Pest, qu'ils payaient de leur concours, protection contre les menaces des Croates. La masse paysanne, peu cultivée, pauvre et misérable, vit dans le culte de l'idée nationale ; mais, contre la force du gouvernement et en face de la longue résistance des Serbes, elle est impuissante à assurer le triomphe d'une politique nationale. Une aristocratie étrangère, une classe moyenne divisée, une classe paysanne faible et divisée aussi, cela suffirait à expliquer la faiblesse de la situation de la Croatie en face de la Hongrie [1].

Devant la politique de magyarisation, l'attitude des diverses nationalités est différente. Les moins solides dans la résistance, les plus isolés sont les Slovaques et les Ruthènes. Ils sont les plus pauvres et ils n'ont point, hors de la Hongrie, de point d'appui et de foyer national; les Ruthènes de Galicie ne sont pas dans une situation à prêter à leurs frères de Hongrie un secours efficace, et les Tchèques, au moment où ils pouvaient peut-être choisir, ont abandonné les Slovaques pour suivre la noblesse historique. Les familles influentes de la Slovaquie sont depuis longtemps magyares ou magyarisées ; les avocats, les professeurs, les prêtres — ceux-ci peu nombreux — qui travaillent à relever leur nationalité, sont accusés de panslavisme parce qu'ils sentent leur conscience slave, et s'usent à une tâche ingrate et pénible. C'est de 1880 à 1890 surtout que les Slovaques ont attiré l'attention peu bienveillante du gouvernement hongrois. Les Serbes l'avaient retenue avant eux, et Mile-

1. Loiseau, *Le Balkan slave et la crise autrichienne*, chap. III, IV. Hořica, *Nynější polit. situace v Charvatsku*, *Osvěta*, 1892, II, 768-73.

Digitized by Google

tič, l'ancien enthousiaste de la fraternité serbo-magyare, avait été l'une des premières victimes nationales du gouvernement de Tisza; mais ils sont en décadence rapide [1], et ne semblent plus guère dangereux pour les Magyars. Parmi les Allemands, il y a deux groupes bien tranchés : les Souabes en Hongrie, et les Saxons en Transylvanie. Les premiers se magyarisent avec une grande facilité et sont des patriotes hongrois presque aussi énergiques que les Magyars ; des tentatives faites récemment pour galvaniser en eux le sentiment allemand ont misérablement échoué. Les Saxons de Transylvanie, au contraire, nation historique, soutenue par une longue tradition de privilège et d'autonomie, résistent mieux ; mais ils sont peu nombreux, leur nombre va même en diminuant [2], et ils sont rapprochés des Magyars par la crainte commune des Roumains. Aussi, malgré des brouilles parfois prolongées — sous Tisza, lorsqu'il procéda brutalement contre leur Université, sous Bánffy, à propos de la magyarisation de leurs noms de villes — ils redeviennent toujours, en fin de compte, les alliés du gouvernement hongrois. A la dernière session des Délégations, un de leurs députés déclarait encore à l'empereur que les Saxons étaient de fidèles patriotes hongrois, et que leur sort était lié à celui de l'État [3]. L'élément le plus résistant à la magyarisation, le plus redouté par suite et le plus combattu des Magyars, c'est ainsi l'élément roumain. Il est le premier entre les nationalités, après les Magyars, par la cohésion géographique et le nombre, le plus politique, et aussi celui qui possède la meilleure direction. Non seulement il défend son territoire contre l'envahissement par les Magyars, mais même il s'étend au détriment des Allemands et surtout des Serbes. Il est conduit par une « intelligence » de professeurs, de prêtres, d'avocats, formée dans les Universités d'Europe et, en partie aussi, à l'Université nationale de Bucarest. Cette « intelligence » discipline les paysans, coordonne leurs efforts, nourrit en eux la conscience qu'ils appartiennent à une nation plus nombreuse, de haute origine, de grand passé, et, ils le croient fermement, de grand avenir. L'enthousiasme pour cette cause nationale obtient de ces paysans des sacrifices très lourds pour eux : il entretient, dans toutes les classes de la nation roumaine, un sentiment d'active solidarité [4]. La Hongrie officielle accuse les chefs au moins des

1. Auerbach, *Races et nationalités*, 312.
2. Auerbach, *o. c.*, 285.
3. *Zeit*, 23 février 1904, p. 5.
4. Cramaussel, *l. c.*

Digitized by Google

Roumains de nourrir des desseins séparatistes, et d'aspirer, tôt ou tard, à la réunion en un État des Roumains des deux côtés des Carpathes ; les Roumains nient énergiquement, et affirment qu'ils cherchent seulement à maintenir leur solidarité de langue et de civilisation, et à faire durer leur nationalité dans les pays hongrois ou transylvains [1], Les deux parties ont déjà, plus d'une fois, porté la question devant l'Europe [2]. Pour les Magyars, champions et bénéficiaires de l'État hongrois unitaire, elle est capitale : que les Roumains soient franchement et ouvertement séparatistes, ou qu'au contraire ils se bornent à réclamer pour la Transylvanie, soit dans le cadre du dualisme son ancienne autonomie, soit dans l'État hongrois une situation semblable à celles des provinces autrichiennes avec, en plus, une administration nationale, l'union de la Hongrie et de la Transylvanie, cette base de l'État hongrois, serait aux yeux des Magyars également menacée [3] ; la Hongrie une serait ruinée, réduite à un rôle de second ou de troisième rang, surtout si un jour, séparée de l'Autriche, elle devait se trouver avec ses seules forces en face des ambitions des peuples balkaniques. De là le caractère de particulière âpreté avec lequel l'État hongrois a mené la lutte pour la défense contre les Roumains, et dont quarante-quatre procès politiques et de presse, intentés en moins de dix ans, et terminés pour la plupart par des condamnations sévères, rendent un suffisant témoignage [4].

Dans sa lutte pour la magyarisation, l'État hongrois a trouvé un concours précieux, même essentiel, et sans lequel il n'aurait jamais pu la mener si loin, le concours de la couronne. Ce concours, pour n'être que passif, pour consister non point en actes, mais en omissions et en tolérances, n'en a pas moins été décisif. Pour François-Joseph, il signifie uniquement l'observation de son devoir constitutionnel. Roi constitutionnel, il ne doit faire de politique en Hongrie que par ses ministres et avec le Parlement. Le Parlement vote des lois magyarisatrices, le ministère les applique : si des délégués des nationalités qui se prétendent lésées viennent lui porter leurs plaintes, le roi ne peut que les renvoyer à ses conseillers constitutionnels ; c'est au président du conseil qu'il appartient de présenter

1. De Bertha, *Magyars et Roumains devant l'histoire*, II. Brote, *Die rum. Frage*, 104.

2. Auerbach, *Races et nationalités*, 286-97, donne dans ses notes un catalogue des plus importantes de ces publications. Il faut y ajouter celle de Bertha (Jancsó), citée plus haut.

3. Brote, *Die rum. Frage*, 95-6.

4. *Ib.*, 395-417.

Digitized by Google

au roi memoranda ou protestations ; comme l'a dit un président du conseil en semblable occurrence, « le roi ne fait pas de politique, c'est le ministre qui la fait ». On s'est, pour ne pas s'être placés à ce point de vue, beaucoup indigné, en dehors des cercles magyars, de voir que François-Joseph avait refusé, en 1892, de recevoir la députation roumaine porteuse du célèbre Memorandum, et l'avait fait renvoyer à son président du conseil. Mais pouvait-il faire autrement sans manquer à son devoir de monarque constitutionnel, et sans déchaîner une grave crise politique ? Le Memorandum attaquait non seulement le gouvernement hongrois et sa politique, mais les lois mêmes et la Constitution, en particulier la loi d'union avec la Hongrie ; était-ce le rôle du roi qui règne en vertu de ces lois et de cette Constitution, qui gouverne par ce ministère, d'accepter un pareil document, et de paraître ainsi, ne fût-ce qu'un moment, l'approuver ? Rien ne démontre que François-Joseph ait de grandes sympathies pour la politique de magyarisation ; mais, tant que le pays légal l'approuve, que peut-il faire d'autre que de l'adoucir peut-être un peu par son influence personnelle sur les ministres ? Agir autrement, se mettre en opposition ouverte avec la majorité parlementaire en Hongrie, ce serait rouvrir l'ère de la politique personnelle et absolue, l'ère des crises, dont le souverain a eu assez de peine à sortir en 1867. On dira que l'intérêt de la justice l'exige ; mais François-Joseph serait excusable de penser que l'intérêt de sa maison et de ses États l'interdit. Ainsi, par prudence politique et par respect du principe constitutionnel, la couronne se trouve du côté des Magyars contre les nationalités ; et comme son opposition seule pourrait mettre en péril la politique magyare (car les nationalités n'ont jamais rien pu en Hongrie qu'avec l'appui de la dynastie), son consentement donne aux Magyars la force qu'ils ne trouveraient pas suffisante en eux-mêmes pour orienter vers leur idéal d'une Hongrie souveraine, indépendante, constitutionnelle et nationale, la politique de l'État hongrois.

III

Trois traits essentiels caractérisent le fonctionnement de la Constitution hongroise, dans les conditions qui lui sont faites depuis 1867. Le Parlement hongrois, qui représente un pays où les Magyars sont la moitié seulement de la population, est pour

Digitized by Google

ainsi dire entièrement magyar, Un seul parti y possède depuis trente-sept ans la majorité et exerce par suite le gouvernement du pays, parce qu'il est le seul qui garantisse la durée du dualisme. Mais précisément parce qu'il est et se sait indispensable, ce parti même s'est graduellement écarté de la conception originelle du Compromis, pour y substituer une interprétation de plus en plus favorable à l'indépendance de la Hongrie, de sorte que par l'effet même d'une politique inspirée tout entière de l'idée de faire durer le dualisme, la base sur laquelle se reposait le Compromis a été déplacé et le dualisme se trouve aujourd'hui menacé dans son existence même.

Sur les 453 députés hongrois, 40 sont croates et ne peuvent pas être autre chose ; une douzaine sont Saxons de Transylvanie. Le reste, à dix exceptions près au maximum, est magyar. De nom, peut-être, un certain nombre sont Roumains ou Serbes ou Slovaques, mais ils votent avec la majorité magyare pour la politique de magyarisation. Cette situation étonne, surtout si on la rapproche de celle, toute différente, qui existe en Autriche, où les conditions ethnographiques sont si semblables. Elle s'explique le plus souvent par la passivité, l'abstention volontaire des électeurs nationaux ; et cette passivité elle-même s'explique par l'impossibilité où ils sont de se faire représenter justement et librement ; c'est dans le système électoral qu'il faut chercher les raisons du caractère exclusivement magyar du Parlement hongrois. Trois points, dans ce système, expliquent ce phénomène : le calcul du cens, la géométrie électorale, et le procédé du vote.

La complexité des conditions de l'électorat s'explique en partie sans doute par la complexité même de la structure sociale du pays ; mais elle répond en outre au dessein très visible de fortifier encore, dans le corps électoral, la supériorité préexistante des Magyars. Le cens intellectuel est évidemment, vu leur prédominance dans les classes instruites et parmi les fonctionnaires, en leur faveur. Le privilège conservé aux anciens électeurs nobles leur profite aussi pour la plus grande partie. Le maintien d'une législation différente pour la Transylvanie et pour la Hongrie n'a pas d'autre but que d'incliner la proportion du droit de suffrage à leur avantage. La complexité, l'obscurité, l'imprécision des termes et des mesures employés dans la loi rend difficile de le prouver directement, mais la preuve indirecte est donnée par les résultats. La proportion moyenne des électeurs aux habitants est, en Transylvanie, de 6 % dans les comitats magyars, de 2,4 %

Digitized by Google

dans les comitats roumains [1]. Ces chiffres sont par eux-mêmes assez significatifs [2].

La répartition de sièges entre les circonscriptions est extrêmement inégale. La moyenne de la représentation est d'un député par environ 40.000 habitants, les extrêmes de moins de 10.000 à plus de 70.000. Pour le nombre des électeurs, la moyenne est de 2.200 environ : 66 circonscriptions ont plus de 3.000 électeurs, et jusqu'à 8.000 ; 59 en ont moins de 2.000, jusqu'à 200 [3]. De semblables inégalités décèlent la géométrie électorale. Elle est pratiquée largement au profit des Magyars. Les circonscriptions purement urbaines. où ils ont l'avantage, sont plus largement représentées que les arrondissements urbains et ruraux ou purement ruraux des comitats. Dans ceux-ci même, l'inégalité est grande. Douze circonscriptions magyares de Transylvanie, qui comptent ensemble 5,161 électeurs, nomment douze députés : et la circonscription roumaine de Karánsebes, avec 5,275 électeurs, en nomme un. La disproportion est plus éclatante encore si l'on compare le nombre des députés au chiffre de la population. Onze comitats transylvains, en majorité roumains, avec 1.700.000 habitants, nomment cinquante députés, et quatre comitats, en majorité magyars, avec 530.000 habitants, en nomment vingt-trois. Il est facile de calculer que les premiers sont lésés d'au moins vingt mandats [4]. Le tracé des circonscriptions électorales, surtout dans les régions disputées de la Transylvanie, est singulièrement capricieux et variable, sans qu'on puisse trouver de raison naturelle à

1. La population de la Transylvanie représente 14 % de la population hongroise. les électeurs transylvains sont seulement 9 % du corps électoral hongrois. Sur l'ensemble de la Hongrie, la proportion des électeurs aux habitants est de 5, 4 % ; dans la Hongrie propre, sans la Transylvanie. elle s'élève à 5. 8 ; en Transylvanie, elle tombe à 3. 3.

2. Brote, *Die rum. Frage*, 72-3, d'après un ouvrage magyar du comte Kreith. Brote donne, pp. 132-53, un relevé détaillé au point de vue de la nationalité des comitats et des arrondissements électoraux, dont les chiffres sont instructifs.

3. Kméty, *Közjog*. 246-7. En prenant les relevés de Brote, je trouve comme minimum Abrudbánya, circonscription roumaine de population, mais magyare par les électeurs, en Transylvanie (comitat Alsó-Fehér), avec 158 électeurs, et comme maximum Homona, circonscription slovaque du comitat de Zemplén, avec 6.000.

4. Brote, *Die rum. Frage*, 75, 153. — Il n'est pas moins curieux de remarquer que, dans ces quatre comitats, 9/10 environ des électeurs en 1880 n'avaient ce titre que par leur ancien privilège nobiliaire : de 1880 à 1895, le quart de ces électeurs à peu près est mort. On s'achemine ainsi vers un état de choses où les électeurs seront à peine 1/150 de la population, et où la plupart devront leur droit à la capacité : le vote des petits fonctionnaires fera les députés de ces circonscriptions. C'est la renaissance des bourgs pourris. — Gömöry, dans *Zeit*, VI. 67.

Digitized by Google

ces différences. Le chef-lieu électoral, où doivent venir voter les électeurs de toute la circonscription, est toujours choisi avec soin; selon qu'il sera plus au nord ou plus au sud, plus près de telle ligne de chemin de fer ou plus près de telle autre, on aura plus de chance de n'y pas voir les électeurs dont le vote n'est pas sûr, soit qu'ils craignent la fatigue, soit qu'ils ne puissent pas sacrifier le temps du voyage [1]. Cela vaut le meilleur Schmerling.

La technique électorale vaut encore mieux. Elle semble combinée à plaisir en vue d'influencer le résultat des élections. La confection des listes, à raison même de la complication des titres électoraux, permet beaucoup d'arbitraire et de manœuvres partiales. L'organe qui en est chargé, la commission centrale, est accessible à l'influence de la majorité de l'assemblée municipale et à celle du gouvernement. En particulier, le calcul des impôts qui déterminent le cens et la constatation de leur paiement ou du retard étaient des moyens commodes d'accorder des inscriptions indues ou de refuser des inscriptions dues, par raison politique [2]. L'appel judiciaire, qui est possible, entraîne des frais et peut causer des ennuis. Les faits prouvent que les listes n'ont pas toujours été établies avec une rigueur et une impartialité absolues : il y a quelques années, dans un comitat où l'opposition semblait menaçante, le nombre des électeurs diminua, d'une année à l'autre, du cinquième : un député gouvernemental déclara franchement qu'en présence de l'agitation de l'opposition il était naturel de procéder à une revision plus serrée de la liste électorale [3]. Le président du bureau électoral peut refuser le bulletin de tout électeur dont l'identité lui semble tant soit peu douteuse. Le vote est public, et beaucoup d'électeurs doivent aller voter dans un chef-lieu électoral d'une autre nationalité que la leur. Les électeurs sont groupés par communes et par partis ; le président du bureau leur désigne les emplacements où ils attendront leur tour ; c'est un droit qui peut influencer sérieusement sur la marche du scrutin, car le choix, pour les électeurs déplaisants, d'emplacements éloignés, exposés suivant la saison au froid ou au soleil, peut déprimer singulièrement leur zèle. Le président, grâce à ses pouvoirs discrétionnaires, peut encore clore le scrutin alors que des élec-

1. Brote, *Die rum. Frage*. 74-6; v. aussi la carte électorale jointe au volume et qui indique les limites des circonscriptions.

2. Il y a cinq ans seulement que ce prétexte à tracasseries a disparu de la loi. Kmety, *Közjog*, 253.

3. Gömöry, *l. c.*

Digitized by Google

teurs incertains n'ont pas voté, et il a pu aussi plus d'une fois, dit-on, grâce à la disposition qui établit l'élection par acclamation lorsqu'aucun concurrent n'a été proposé pendant la première demi-heure, escamoter des sièges au profit du parti qu'il favorise [1].

Les nationalités finirent par s'abstenir presque entièrement de voter; en 1887, un seul député roumain avait pu être élu, qui refusa également d'occuper son siège et de résigner son mandat [2]. Ce n'est qu'aux dernières élections, en 1901, qu'une poignée de députés des nationalités, slovaques surtout, a fait sa réapparition au Parlement hongrois. Les partis d'opposition magyars éprouvaient tous aussi les inconvénients de ce régime : les radicaux kossuthistes, les nationaux plus modérés du comte Apponyi, les catholiques du parti populaire. Non seulement les diverses finesses du système provoquaient leurs plaintes, mais le terrorisme véritable qui avait fini par s'établir. Les troubles électoraux sont classiques en Hongrie : les gourdins et autres armes plus dangereuses jouent souvent un rôle dans le vote, surtout avec un système qui groupe dans une seule ville, et dans des emplacements souvent étroits, tous les électeurs d'une circonscription. Il ne coulait pas seulement du vin, mais du sang. Les élections générales d'octobre 1896, où le parti catholique populaire entra pour la première fois vraiment en lutte, furent marquées par un ensemble de manœuvres et de violences particulièrement éclatant ; il y eut 32 morts et 70 blessés ; mais le gain net de la majorité gouvernementale dépassa 60 sièges, sans que probablement il y eût eu un véritable changement dans l'état d'esprit du pays. C'est sous l'impression de ces scandales que fut votée en 1899 la loi nouvelle destinée à assurer la liberté

1. Brote, *Die rum. Frage*, 77. — Un cas typique est l'élection de Jaszberény, en 1901. Jaszberény est la circonscription du comte Albert Apponyi, qui y jouit d'une popularité considérable ; en revanche, il était détesté de tous les ministères libéraux jusqu'au ministère Széll (1899). Sous le ministère précédent (Bánffy), les listes électorales furent soigneusement arrangées en vue d'assurer son échec. Tous les « trucs » que permet la législation furent employés : le scrutin dura trente heures pour 2.000 électeurs (à Budapest dix heures pour 10.000), et lorsque la manœuvre eut échoué, le président du bureau refusa de proclamer le comte Apponyi élu. Le piquant de la chose est que cet assaut, le plus violent donné au comte Apponyi, a eu lieu après qu'il était entré dans la majorité et après le vote des lois sur la pureté des élections. — *Zeit*, XXIX, 21. — Káial, *O madárisaci Slovenska*, *Osvěta*, 1898, II, 673-7, présente un tableau des élections en Slovaquie qu'on inclinerait à croire chargé, si l'on n'avait, par les documents qui viennent d'être cités, la preuve que les choses ne se passent pas autrement dans des circonscriptions roumaines et même magyares.

2. Brote, *Die rum. Frage*, 104-5, 304-6.

Digitized by Google

et la sincérité du vote. Bien qu'elle ait été loyalement appliquée par le gouvernement de M. de Széll, les élections générales de 1901 présentèrent encore, en tout, sept morts et dix-sept blessés [1]. C'était cependant un grand progrès. Elles modifièrent la force respective des partis, d'une façon plus conforme à l'opinion exacte du pays, et rouvrirent ou plutôt entrebâillèrent à nouveau aux députés des nationalités la porte du Parlement hongrois. Une réforme plus radicale est à l'ordre du jour, réclamée depuis longtemps par les partis magyars d'opposition, qui comptent qu'elle leur serait très favorable. Elle se justifierait de plus d'une manière. Le nombre des électeurs va en diminuant sans cesse : ils étaient 824.000 en 1879 et 871.000 en 1899 ; si l'on tient compte de l'accroissement de la population durant cette période, la proportion s'est abaissée de 6 à 5.25 %. Un quart des électeurs dépendent directement du gouvernement comme fonctionnaires ou employés de l'État. Un député radical, en 1902, demandait une réforme totale, avec suffrage universel, scrutin secret et vote à la commune. Le premier ministre, M. de Széll, se montra favorable à une réforme, mais en excluant d'avance le suffrage universel, qui mettrait en danger l'hégémonie magyare. Le président du conseil actuel, le comte Tisza, pour désarmer l'obstruction, a dû, en octobre 1903, promettre l'ouverture d'une enquête sur la réforme électorale. Il n'est pas probable qu'elle aboutisse à des résultats qui modifient beaucoup l'aspect national du Parlement hongrois ; il restera sans doute encore longtemps un Parlement presque exclusivement magyar et où, en tous cas, les partis magyars seuls sont de véritables facteurs politiques.

Ces partis se groupent sur des programmes non pas politiques mais constitutionnels et diffèrent spécialement par leur conception des rapports de la Hongrie avec l'Autriche. Ce trait s'explique par l'histoire. Il n'y a pas quarante ans que la lutte contre l'Autriche pour l'existence nationale a cessé d'être le motif dominant de la politique hongroise, pas trente ans que la Hongrie est entièrement rassurée sur la solidité de ses conquêtes de 1867. La classe politique en Hongrie, la moyenne noblesse, est par tradition et par éducation une classe de juristes, habituée aux distinctions subtiles et aux raffinements d'argumentation; les mœurs, les goûts, les habitudes, les relations sociales unissent le personnel politique magyar ; l'interprétation de l'histoire et des lois presque seule le divise. On ne peut donc pas classer les partis en Hongrie d'après leur plus ou

1. *Zeit*, XXIX, 19.

Digitized by Google

moins de libéralisme. Les partis radicaux ne sont pas, sur certaines questions au moins, plus avancés que le parti libéral ; il y a dans celui-ci des conservateurs, comme il y en a dans le parti catholique populaire. Ce n'est pas davantage sur les questions économiques qu'ils se séparent nettement ; il y a, par exemple, des agrariens dans tous les camps. Par contre, lorsque l'on considère les questions constitutionnelles, on peut tout de suite établir une division précise, d'abord en deux groupes distincts, les adversaires de principe du Compromis et ceux qui l'acceptent ; puis, dans chacun de ces groupes, en deux fractions, qui diffèrent plus peut-être sur des questions de personnes que de programmes. Les adversaires du Compromis sont kossuthistes ou ugronistes ; les partisans du Compromis sont libéraux ou apponyistes. Un parti ne rentre pas dans cette classification, le parti catholique populaire ; ses membres se divisent, en pratique au moins, sur les questions constitutionnelles.

Kossuthistes et ugronistes ont pour trait commun la couleur nationale extrême ; on ne voit pour les séparer que des raisons personnelles, qui se ramènent en dernière analyse à une opposition confessionnelle. M. Ugron et la grande majorité de ses partisans sont de fervents catholiques, tandis que les plus influents des kossuthistes sont des calvinistes extrêmes. On ne peut pas, en Hongrie, faire abstraction de ces divergences religieuses, qui ont souvent une forte répercussion sur la vie politique : le calvinisme de Koloman Tisza n'était sûrement pas étranger à la violence de sa haine contre le comte A. Apponyi, catholique et ancien élève des Jésuites de Kalksburg. Les deux fractions parentes et ennemies ont pour mot d'ordre l'indépendance entière de la Hongrie, le plein développement de l'État hongrois ; dans l'application, cela signifie le territoire douanier autonome, l'armée purement hongroise, la diplomatie hongroise. Il ne reste donc pour les relations avec l'Autriche que la formule de l'union personnelle. Toujours aussi radicaux en théorie, ces deux partis extrêmes se sont beaucoup radoucis dans la pratique. Leurs programmes n'ont plus guère qu'une valeur historique et académique, et leur action se confond très souvent avec celle des nationaux modérés du comte Apponyi, et même, dans les moments d'élan national, avec celle du parti libéral.

Le parti libéral est le parti du dualisme. Lorsqu'il se forma, en 1875, de l'union des deákistes et du centre gauche, il prit de celui-ci son personnel dirigeant, des autres son programme.

Digitized by Google

Maintenir à la Hongrie la situation qu'elle s'était faite en 1867, développer et étendre son influence dans la monarchie, mais toujours dans le même cadre, c'est la formule qu'il s'appliqua, au moins pendant un quart de siècle, à réaliser. Les formes mêmes qui avaient été reprises ou créées lors du Compromis lui paraissaient dignes d'être toujours conservées, et il s'accommodait sans protester de la présence d'officiers autrichiens dans les troupes hongroises et d'officiers hongrois dans les corps autrichiens, de l'emploi de la langue allemande comme langue de service dans l'armée, de la domination presque absolue du souverain dans les affaires militaires. En un mot, il laissait aux institutions communes, dérivées des anciennes institutions centrales de l'Autriche impériale, l'air autrichien et allemand qu'elles avaient en 1867. Au contraire, le parti national du comte Apponyi [1], tout en se plaçant sur le terrain du Compromis, entend dégager l'œuvre de 1867 des obscurités qu'elle contenait dès l'origine, des erreurs qu'y avait accumulées une pratique de trente ans, des négligences dont sont responsables les gouvernements qui se sont succédé en Hongrie; il considère que les points de départ nécessaires, les seuls justifiés dans l'interprétation du Compromis, sont la souveraineté de la Hongrie et sa volonté de faire une politique nationale; la tâche des gouvernements hongrois doit donc être, sans rompre l'association de 1867 avec l'Autriche, de faire ressortir partout, surtout dans les institutions communes, la souveraineté hongroise qui s'y exprime adossée à la souveraineté autrichienne et non absorbée en elle, et de faire sortir du Compromis « son contenu national latent » pour la Hongrie [2]. C'est sur le terrain militaire qu'un pareil programme a eu le plus de réformes à réaliser; et, de fait, les demandes précises du groupe sont aujourd'hui l'adoption, pour les troupes hongroises de l'armée commune, du commandement en langue hongroise et de drapeaux uniquement hongrois. Cette politique aboutirait en dernière instance à remplacer la communauté actuelle, qui absorbe en apparence la personnalité des deux États dans la personnalité supérieure de la monarchie, par une simple association, où chacun garderait mieux tout son caractère, et où l'action seule serait commune.

Le parti catholique populaire s'est formé vers 1895 sur un programme, non pas constitutionnel, mais religieux et social. Son

1 Qui vient de se reconstituer après trois ans de fusion avec les libéraux.

2. Discours du comte Apponyi à la réunion des dissidents, 11 mars, et à la Chambre, 12 mars 1904.

Digitized by Google

trait le plus saillant, au point de vue politique, était alors la sympathie qu'il témoignait aux nationalités non magyares, opposées comme lui, bien que pour des raisons souvent bien différentes, aux lois sur l'état-civil que venait de faire adopter le parti libéral. Il semblait, dans les premières années, qu'il tentât un essai de ralliement et de groupement des forces conservatrices et nationales, et qu'il apportât dans la vie publique de la Hongrie le germe d'un développement nouveau ; mais il n'a, depuis, rien fait dans ce sens, et les dernières luttes parlementaires l'ont montré divisé ; ses chefs nominaux placés sur le terrain du dualisme comme le parti libéral, ses plus brillants et plus bruyants orateurs imitant, lorsqu'ils ne l'excitaient pas, l'obstruction des ugronistes ou tout au moins l'opposition des apponyistes. L'évolution de ce parti est un des grands problèmes de la politique hongroise, surtout si l'on considère la sympathie que lui manifeste ouvertement l'héritier présomptif du roi François-Joseph [1].

Ce groupement actuel des forces politiques en Hongrie est récent. Au début de l'ère constitutionnelle nouvelle, il y avait dans la nation magyare quatre partis. D'abord les deákistes, libéraux modérés, triomphateurs du Compromis et champions du dualisme. A leur droite, le groupe des conservateurs, alors comme toujours état-major sans soldats, avec les hommes d'État de 1860 à 1865, plus disposés que les deákistes à faire des concessions à l'unité de la monarchie. A gauche, le centre gauche de Tisza et Ghyczy, avec le programme de l'union personnelle. A l'extrême gauche, enfin, les kossuthistes, séparatistes absolus. Le parti de Deák était alors soutenu par son récent triomphe, par l'autorité morale de Deák, l'habileté et le prestige politique d'Andrásssy. Mais, en 1871, Andrássy remplaça Beust à Vienne au ministère des affaires étrangères ; son successeur, Lónyay, eut à lutter contre l'antipathie très justifiée de Deák. Deák lui-même s'affaiblissait, et la Hongrie traversait une crise économique et financière qui semblait devoir engloutir son indépendance à peine reconquise. Il en résulta une situation politique troublée. Les conservateurs, dont la crise paraissait justifier l'opposition au nouveau régime, auraient

1. Lorsque l'archiduc François-Ferdinand, héritier présomptif, dut, en janvier 1902, se rendre officiellement à Saint-Pétersbourg, il avait choisi pour représenter la Hongrie dans sa suite, le comte Jean Zichy, président du parti catholique populaire. Sur l'intervention du gouvernement hongrois auprès de l'empereur, cette désignation fut rapportée, mais l'archiduc se refusa à choisir au comte Zichy un remplaçant.

Digitized by Google

eu des chances d'arriver au pouvoir; mais il leur manquait des racines dans la moyenne noblesse, ce pivot de la vie politique du pays, et aussi le goût de la lutte et l'ambition du pouvoir. Ainsi ils perdirent les occasions que leur offrirent les embarras financiers de 1872 à 1875, et plus tard, en 1877 et 1878, les difficultés que suscita en Hongrie le premier renouvellement du Compromis. Deák et Andrássy, dominés par les souvenirs du Parlement de 1865, cherchèrent la fusion nécessaire, non point à droite, mais à gauche, avec les partisans de Tisza. Tisza n'amena au parti fusionné en 1875, et qui prit, dès lors, le nom de parti libéral, que 70 membres contre 210 deákistes. Mais sa petite troupe était unie, l'autre divisée; elle avait confiance en son chef, l'autre n'avait plus de chef; elle puisait sa force dans la noblesse moyenne, la « gentry », toujours dominante en Hongrie, et dont l'intérêt devint la règle de conduite de Tisza. Le nouveau parti reprit le programme de Deák, mais avec un personnel qui devint de plus en plus celui de Tisza. Dans les rapports avec l'Autriche, rien ne changea; mais à l'intérieur l'esprit magyar du gouvernement se développa de plus en plus. La fusion et les événements importants qui la suivirent de près — au dedans, le renouvellement du Compromis économique, au dehors, la guerre russo-turque, le congrès de Berlin, l'occupation austro-hongroise en Bosnie et en Herzégovine — modifièrent entièrement la situation des partis en Hongrie. Seule, l'extrême gauche resta inébranlable d'apparence; en fait, elle descendit lentement et silencieusement à la place abandonnée par le centre gauche, et remplaça dans son programme la séparation complète d'avec l'Autriche par l'union personnelle. Parmi les deákistes et dans le centre gauche une sécession se produisit en 1878 ; du côté des deákistes, elle emporta une partie des meilleurs éléments du parti, qui voulaient une politique qui s'inspirât aussi d'idées et non pas uniquement d'intérêts ; ils sortirent de la majorité sous la direction d'un des plus grands politiques de la Hongrie contemporaine, M. de Szilágyi. Le comte Albert Apponyi, dissident du deákisme aussi, reprit de Sennyey la direction du groupe conservateur. Conservateurs et dissidents se groupèrent en une « opposition modérée », qui, n'ayant en commun que l'hostilité au gouvernement personnel de Tisza, ne put maintenir son union qu'en renonçant à avoir un programme. « Ces Messieurs », disait le comte Apponyi en parlant de ses nouveaux alliés, « ont pris leurs billets pour une station plus éloignée que nous, mais cela ne nous empêche pas de faire route jusqu'à la nôtre dans

Digitized by Google

le même train [1].» Lui-même, le plus grand orateur du Parlement hongrois, esprit vif, curieux, inquiet, à la fois obstiné et changeant, après avoir été tenté par un programme de réformes sociales, évolua peu à peu vers le radicalisme national, surtout en matière militaire ; de plus, il se fit, contre le régime de corruption politique de Tisza, le champion de l'honnêteté, de la sincérité, de la pureté de la vie publique, en particulier dans les élections. Szilágyi le secondait activement. Sous leur influence égale et associée, leur parti, primitivement hétérogène, se fondit davantage, prit un caractère libéral et national. Mais des divergences personnelles, au fond desquelles se trouvait peut-être la défiance du calviniste contre le catholique, rompirent leur union ; Szilágyi devint ministre avec Tisza, et le comte Apponyi, à la tête de son parti devenu « le parti national », continua sa lutte contre le système de Tisza, repris plus tard par le baron Bánffy [2]. A la chute de ce dernier cabinet, lorsque M. de Széll parut vouloir recommencer un régime vraiment deákiste, le parti national entra dans la majorité libérale. L'opposition ne comprit plus alors que l'extrême gauche, séparée depuis 1893 en deux groupes confessionnels, et le nouveau parti catholique populaire, dont les fondateurs étaient par leurs origines et leurs tendances des conservateurs [3]. A la suite de la dernière crise du parlementarisme hongrois sous les ministères Széll et Khuen-Hederváry, le programme du comte Apponyi fut adopté à Pest et à Vienne ; mais la cour ne voulut pas lui en confier l'application, et appela pour cette mission le comte Tisza. Il en résulta une rupture [4] ; mais une partie seulement des anciens « nationaux » suivit le comte Apponyi dans son exode. Un avenir prochain montrera si les affinités entre les ugronistes, les catholiques populaires et les apponyistes sont assez grandes pour qu'ils puissent se grouper en un seul parti national et conservateur, ou si les « nationaux » rentreront dans la majorité libérale [5].

1. *A mag. nemz. tört.*, X, 724.

2. Tisza fut premier ministre de 1875 à 1890, le baron Bánffy de janvier 1895 à février 1899.

3. La première tentative de créer en Hongrie un parti catholique, en 1872, est d'ailleurs d'un conservateur, G. Apponyi, l'ancien chancelier.

4. Les patriotes hongrois les plus éclairés rêvaient autrefois d'un gouvernement qui réunirait le savoir du comte Tisza et l'éloquence et les idées nationales du comte Apponyi.

5. Sur l'histoire des partis en Hongrie, *A mag. nemz. tört.*, X. 671-4, 699-701, 705, 711-6, 711-27, 731-3, 756-8, 773. Horn, *La question du mariage civil en Hongrie*, *Revue de Paris*, 15 avril 1894.

Digitized by Google

Le fait saillant de cette histoire, c'est la prédominance dans la politique hongroise des mobiles d'ordre constitutionnel. Depuis 1867, un grand nombre de politiques ont passé, certains plusieurs fois, d'un parti à l'autre, — le parti de l'indépendance excepté, — sans changer de programme autrement que sur des questions constitutionnelles. Le radicalisme dans celles-ci s'allie sans peine à l'esprit conservateur, parfois réactionnaire, dans les autres ; les groupes Ugron et Apponyi en fournissent la preuve. Les influences personnelles des chefs sont un facteur essentiel de cette évolution. Deák, Tisza, Kossuth agissaient moins par leur programme que par leur individualité. Sennyey et Apponyi, avec des idées fondamentales assez semblables, orientèrent le parti qu'ils conduisirent successivement dans des directions diamétralement opposées. Tisza garda toujours dans le parti libéral une coterie personnelle ; d'autres se formèrent contre elle par réaction. Sous le ministère Széll, on comptait dans la majorité libérale une jusqu'à six de ces groupes. — L'unité sociale et nationale du personnel politique en Hongrie explique ce trait curieux ; lui-même permet de comprendre l'évolution du parti libéral, qui, depuis 1867, a sans interruption exercé le pouvoir en Hongrie[1].

Cette domination ininterrompue d'un parti semble à première vue en contradiction avec la théorie du système parlementaire, la doctrine classique de l'alternance nécessaire de deux grands partis. Cependant le parlementarisme hongrois est une réalité, si l'on entend sous ce nom l'influence prédominante de la représentation nationale[2] sur le gouvernement. Cette contradiction apparente s'explique par les conditions concrètes, réelles, de la politique hongroise. Les partis hongrois ont des programmes, non point politiques ou économiques, mais constitutionnels. Dans ces conditions, un seul est capable d'exercer le pouvoir : c'est le parti libéral, le parti du dualisme. Pour la couronne, l'organisation dualiste, qui a satisfait la Hongrie sans trop affaiblir la monarchie, est intangible. Les partis d'extrême gauche sont donc impossibles. Il n'y a plus de conservateurs. Au parti catholique populaire manque, pour être appelé au pouvoir, le nombre, l'unité intérieure, la cohésion. Les sympathies qu'il inspire dès aujourd'hui en haut lieu sont combattues par la prudence et la réflexion ; à l'appeler

1. Le comte Apponyi insistait récemment au Parlement hongrois sur l'importance des personnes dans la vie politique du pays. Ch. des Députés, 12 mars 1904.

2. En laissant de côté la question de savoir jusqu'à quel point celle-ci est l'expression réelle de la situation et de la volonté du pays.

Digitized by Google

au pouvoir, on risquerait de rejeter à gauche, vers l'opposition anti-dualiste, de radicaliser le parti libéral actuel. En somme, il faudrait un changement complet de toute la politique intérieure en Hongrie, presque une renonciation au dualisme, pour que l'on pût concevoir la possibilité d'un gouvernement qui ne serait pas aux mains du parti libéral.

Les majorités du parti ont toujours été très grandes, surtout depuis que l'action de Tisza eut commencé à se faire sentir dans la politique électorale. M. de Széll, après la fusion avec le parti national, avait dans le Parlement élu en 1896 une majorité des trois quarts, et dans celui qui fut élu en 1901 le chiffre n'en diminua que d'une façon insensible. Il est probable qu'une réforme de la loi électorale et surtout des procédés électoraux abaisserait ces chiffres. La majorité comprend, à l'état permanent, trois groupes : les Croates, les Saxons et les libéraux purs. Les 40 Croates sont élus par la Diète d'Agram. Or, dans celle-ci, les magnats et les préfets, membres de droit, peuvent former le tiers de l'assemblée ; ils votent toujours pour le gouvernement, par intérêt ou par obéissance. Les deux autres tiers sont élus par un suffrage censitaire et capacitaire, mais où le cens est aussi haut que la capacité est basse ; aussi, sur 62.000 électeurs, 40.000 sont des fonctionnaires ou dépendent étroitement de fonctionnaires. La technique du vote est la même qu'en Hongrie, et les procédés de pression sont encore plus violents. Les représentants à Pest de cette Diète sur laquelle le ban, agent du gouvernement hongrois, a une si grande influence, sont nécessairement gouvernementaux; d'ailleurs, ignorant le magyar pour la plupart, incapables de suivre les débats, ils ne se dérangent que dans les occasions graves, quand on a besoin d'eux [1]. Les Saxons figurent dans la majorité en plus ou moins grand nombre, selon que la politique de magyarisation se fait plus ou moins violemment sentir, et que l'agitation radicale est plus ou moins puissante dans leur jeunesse ; mais ils finissent toujours par y rentrer, car ils ont avec les Hongrois le même adversaire, les Roumains. Le gros de la majorité est formé par les députés libéraux magyars, élus par les circonscriptions hongroises et transylvaines, mais en très grand nombre dans les régions non magyares. Si l'on considère une carte électorale de la Hongrie divisée aussi en territoires linguistiques nationaux, on aperçoit du premier coup d'œil que la périphérie non magyare est, à d'imperceptibles exceptions près, toute gouvernementale, tandis

1. Sur les élections croates, Loiseau, *Le Balkan slave*, 170, 177 ; *Zeit*, XXXIII, 14.

Digitized by Google

qu'au centre magyar dominent de beaucoup les hachures de l'opposition [1]. Une statistique, malheureusement un peu ancienne, montre qu'en 1894 le territoire magyar nommait 67 députés libéraux, 30 nationaux, 82 de l'extrême gauche; par contre, pour le territoire slave, les chiffres étaient 95, 16 et 8; et, pour le territoire roumain, 84, 16 et 9 [2]. Ce sont des chiffres que les adversaires des Magyars ne manquent pas d'exploiter pour dénoncer leurs aspirations séparatistes et montrer que tout le système actuel en Hongrie repose sur l'oppression des nationalités, la confiscation de leurs droits « légitimes » [3]. Pour le séparatisme, l'accusation n'est pas fondée. Au lieu de compter sur le territoire magyar 112 séparatistes contre 67 dualistes, il faut compter, puisque les apponyistes sont des dualistes, 97 dualistes plus ou moins nationaux, contre 82 partisans de l'union personnelle, car l'extrême gauche ne réclame plus la séparation, mais l'union personnelle. Les dualistes viennent surtout des circonscriptions urbaines, les opposants des circonscriptions rurales magyares. Or, dans celles-ci, la plupart des électeurs n'ont certainement pas des idées très précises ni sur la situation internationale de la monarchie ni sur les rapports de la Hongrie avec l'Autriche; mais Kossuth, grandi encore par la légende, est pour eux la plus haute personnification de l'idée nationale; ils ne connaissent que deux partis, celui qui veut livrer le pays à l'Autriche et celui qui veut l'indépendance de la Hongrie. Hongrois, comment voteraient-ils pour le premier ? L'attachement au parti de Kossuth est chez eux tellement affaire de sentiment qu'il les détermine à voter contre leurs

1. Brote, *Die rum. Frage,* donne cette carte pour 1894.

2. 4 mandats en tout étant vacants.

3. Brote, *Die rum. Frage*, 77-8. Cet ouvrage, bien fait, intéressant, solidement documenté, est malheureusement gâté par la tendance à la dénonciation, qui est l'arme trop fréquente des polémiques nationales. Protester contre le reproche de daco-roumanisme pour élever aussitôt contre les Magyars le reproche de séparatisme, c'est presque justifier l'emploi du premier. Les appels à l'empereur, à l'Europe, en faveur des Roumains contre les Magyars indiquent un état d'esprit qui n'a guère changé depuis 1848; les Magyars ont dû leur triomphe à eux-mêmes; les Roumains ont les mêmes armes. Tisza ou Bánffy n'est pas pire que Bach. — Les Roumains, qui se plaignent d'être en Hongrie des opprimés, seraient en meilleure posture s'ils n'étaient pas en Roumanie oppresseurs. Brote, à chaque instant, attaque les Juifs comme alliés et excitateurs des Magyars contre les Roumains : en comparant le sort qui leur est fait en Hongrie et en Roumanie, on comprend sans peine que les Juifs préfèrent les Hongrois aux Roumains. Cela, d'ailleurs, sans vouloir prendre la défense de la magyarisation ni de toute la politique hongroise.

Digitized by Google

intérêts les plus évidents [1]. Le vote des villes, au contraire, indique bien — si grande qu'on veuille faire la part de l'influence du gouvernement — que les éléments les plus cultivés ne sont pas séparatistes. Peut-être une réforme électorale, surtout si elle coïncidait avec l'abandon de la magyarisation violente, et un retour aux idées de Deák, feraient-ils réapparaître au Parlement un parti où les représentants modérés de toutes les nationalités, la magyare comprise, se grouperaient sur un programme de sincère application des lois de 1867 et de 1868. Il faut considérer, en effet, qu'il n'y a de revendications nationales extrêmes que chez les Roumains. Les Allemands sont fidèles à l'État hongrois, et les Slovaques, sans appui du côté des Tchèques, n'ont de ressource que de s'entendre avec les Magyars. Le parti libéral et le parti catholique populaire seraient seuls à pouvoir accueillir les élus des nationalités, le second d'autant plus que la réforme électorale se rapprocherait davantage du suffrage universel. Mais, comme il est probable que de longtemps on ne la verra pas si profonde, il ne semble pas que la domination du parti libéral soit sérieusement menacée, et, sans méconnaître ce qu'un régime électoral artificiel ajoute à sa force dans le Parlement, c'est une exagération énorme, pour ne pas dire plus, que de prétendre que le gouvernement hongrois n'existe que par les mandats volés aux nationalités [2]. D'ailleurs, les partis magyars, qui se sont très sensiblement rapprochés les uns des autres depuis 1867, se fondraient peut-être tout à fait devant un péril national qui les menacerait tous. De l'union personnelle au dualisme d'aujourd'hui, il y a moins loin que du séparatisme kossuthiste à l'union personnelle ; et pourtant l'opposition extrême a mis à peine dix ans pour franchir ce pas. Il n'y a rien d'invraisemblable à ce que, dans un avenir peut-être prochain, une nouvelle fusion avec l'ancienne gauche, moins éloignée aujourd'hui du parti libéral que le centre gauche n'était avant 1875 des deákistes, vienne couronner la série de celles par lesquelles le parti de Deák s'est transformé, rajeuni, fortifié, et s'est mis à même de supporter, pendant bientôt quarante ans, à lui seul la charge du gouvernement.

Ces fusions ont, dans l'histoire parlementaire de la Hongrie depuis 1867, remplacé l'alternance des partis du parlementarisme

1. L'union douanière entre l'Autriche et la Hongrie est favorable à l'agriculture hongroise, défavorable à l'industrie ; cependant ces circonscriptions agricoles votent pour le parti qui en réclame la rupture. — *Zeit*, XXXI, 194.

2. Brote, *Die rum. Frage*, 78.

Digitized by Google

orthodoxe. Toutes les fois que la majorité gouvernementale s'est trouvée épuisée, soit par une œuvre trop grande, soit au contraire par une série de fautes, au lieu de céder une place que nul autre parti n'était à même de prendre, elle s'est refaite en absorbant des éléments nouveaux, en rajeunissant son personnel, et parfois aussi en changeant sa politique. Le parti libéral étant, dans la Hongrie dualiste, le seul parti de gouvernement possible, tout homme politique qui avait l'ambition de faire œuvre non pas seulement de critique, mais de création, d'appliquer un programme et des doctrines, était comme amené nécessairement à y entrer; ainsi s'expliquent la fusion de 1875 entre les deákistes et le centre gauche, l'entrée de Szilágyi dans le parti libéral en 1889, la fusion de 1899 avec le parti national. La première eut le moins de résultats politiques, mais, par contre, le plus de résultats personnels ; en quelques années, la clientèle personnelle de Tisza prit la place des deákistes, et la sage politique hongroise de Deák devint avec Tisza la politique de la gentry magyare. Szilágyi ramena dans le parti libéral un peu de l'esprit deákiste ; ce fut lui en particulier qui entraîna ses collègues hésitants dans la voie de la nouvelle législation religieuse, inspirée des idées formulées par Deák [1]. De la troisième fusion, enfin, sont sorties les lois électorales nouvelles, qui ont purifié, en partie au moins, le Parlement, en empêchant les élections à prix d'argent et l'exploitation des mandats comme source de bénéfices pécuniaires. Surtout, les fusions ont radicalisé le parti libéral au point de vue national. C'est là que son évolution est le plus sensible, depuis Deák et Andrássy, qui, si énergiques qu'ils fussent dans la défense de l'État hongrois, laissaient aux institutions communes un caractère commun, jusqu'aux auteurs du dernier programme militaire du parti libéral, du comte Apponyi, qui en fut l'inspirateur, à M. de Széll, qui s'en fit le parrain devant le Parlement, et au comte Tisza, qui, après avoir longtemps résisté, y souscrivit en son entier. Ce programme [2], tout en respectant la communauté actuelle de l'armée, a pour but déclaré d'y fortifier l'influence hongroise selon le principe de la parité, et spécialement de donner aux troupes hongroises de plus en plus le caractère que leur assigne le texte même du Compromis, « armée hongroise comme partie intégrante de l'armée commune », et non plus seulement régiments hongrois de l'armée commune. Dans cette vue, il insiste sur l'obligation légale de n'employer dans les troupes

1. *A mag. nemz. tört.*, X, 773.
2. *Zeit*, 29 octobre 1903, matin, p. 8.

Digitized by Google

hongroises que des officiers hongrois; pour recruter ceux-ci, il est nécessaire de créer sur le territoire hongrois de nouvelles écoles militaires, et de faire dans celles qui y existent déjà une large place dans l'enseignement à la langue hongroise ; elle doit également recevoir accès dans la justice militaire, et dans les rapports entre les autorités civiles et militaires. Pour la langue de commandement et de service, la fixation en appartient au pouvoir législatif, c'est-à-dire au roi et au Parlement d'accord, et non pas, comme on le prétend en Autriche, au roi seul, comme droit de majesté ; le programme réserve ce droit de la nation, mais déclare respecter, pour des raisons politiques, l'état de choses existant, c'est-à-dire le privilège de l'allemand. L'esprit de ce nouveau programme est clair. Il marque une évolution très sensible des anciens principes du dualisme fondé sur la communauté vers l'idée d'une armée hongroise indépendante ; l'indépendance des troupes hongroises dans l'armée commune serait une étape de la communauté absolue à l'indépendance entière. Le discours sur la loi militaire, prononcé par Andrássy en 1889, le livre publié par son fils, le comte Jules Andrássy, en 1897, et le programme libéral de 1903, attestent avec quelle rapidité ces idées ont fait leur chemin en Hongrie ; le premier plaide la cause de la communauté entière, au nom de l'intérêt européen de la monarchie ; le second insiste sur la nécessité d'augmenter l'influence de la Hongrie dans l'armée, et, en particulier, de permettre et d'encourager chez les officiers le patriotisme hongrois à côté du loyalisme dynastique, mais en ébranlant aussi peu que possible l'unité militaire, même l'unité linguistique, et sans toucher aux droits que le Compromis donne à la couronne [1] ; le programme, au contraire, réclame, dans un délai plus ou moins bref, la langue hongroise pour l'armée hongroise, et place, en théorie du moins, l'exercice des droits militaires de la couronne sous le contrôle du Parlement. Il ne peut pas y avoir d'exemple plus frappant de l'évolution des sentiments du parti libéral à l'égard du dualisme.

Un des facteurs importants de cette évolution est la condition nouvelle que le Compromis a faite à la dynastie en Hongrie. Si

1. *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 385. — L'édition allemande, de l'aveu même de l'auteur, va plus loin dans le sens national que l'édition hongroise qui l'avait précédée. Il n'en est que plus significatif de le voir plaider pour la langue allemande et combattre les atteintes à l'unité d'organisation, recommander au contraire à ses compatriotes le rôle de défenseurs de l'unité, qui est aussi dans leur intérêt ; ainsi p. 407.

Digitized by Google

sincère qu'ait été la paix conclue entre elle et les Magyars, il ne pouvait pas ne pas subsister, des luttes du passé, une certaine défiance, en tout cas une grande prudence dans leurs rapports réciproques. Les Magyars surtout devaient craindre des retours offensifs du centralisme, si jamais des conflits semblaient se produire entre l'intérêt de la monarchie et leur Constitution restaurée. S'ils avaient dans leur roi personnellement une confiance entière, ils le savaient exposé à subir les influences traditionnelles autrichiennes, qui toujours s'étaient manifestées contre la Hongrie. Le Compromis n'avait pas la vertu magique de consacrer d'un coup les Habsbourg, dynastie nationale en Hongrie ; entre eux et le pays, il restait des souvenirs et des craintes qui divisaient. Le roi, naturellement porté à défendre avant tout l'intérêt de la monarchie, se trouvait par là même en un perpétuel conflit latent avec les aspirations nationales du pays, avec le désir d'indépendance qui est si fort dans toute la nation magyare, jusque dans les rangs du parti libéral lui-même. La défiance de Vienne, la crainte des entreprises centralistes, l'antipathie innée contre les coteries qui entourent le roi et exercent sur lui une action hostile à la nation, sont extrêmement marquées même dans la majorité. C'est elles spécialement qui expliquent une des particularités de la vie publique de la Hongrie : la nature des rapports de la majorité et de l'opposition, le rôle que joue la seconde dans les calculs de la première.

La force des Magyars a toujours été dans le profond sentiment de solidarité nationale qui les unissait en face de tout péril étranger ; il les a toujours unis aussi, dans les moments de crise, en face d'une dynastie qui n'était pas nationale. Toute l'histoire de la Hongrie depuis l'avènement des Habsbourg montre que, malgré l'ardeur des luttes politiques ou religieuses, les divers partis se sont toujours retrouvés unis pour défendre énergiquement la Constitution elle-même, base de l'existence nationale. C'est dans les rapports des partis au Parlement, dans les rapports entre la majorité et l'opposition, que se manifeste, depuis 1867, ce trait historique. L'opposition sert d'appui à la majorité, en particulier au ministère, lorsqu'il devient nécessaire de résister à des prétentions excessives formulées de Vienne [1]. Sa résistance permet aux ministres d'attirer l'attention du souverain sur les dangers d'une politique qui, demandant à la nation trop de sacrifices,

1. Cf. le mot de Széchenyi à Apponyi avant les élections de 1847, v. plus haut, p. 69.

Digitized by Google

risquerait de lui faire prendre en haine le régime qui les exigerait, et la tournerait vers les partis radicaux. Le système de gouvernement suivi en Hongrie pendant les quinze années de Tisza — élections avec candidature officielle et pression, maintien de la majorité par des faveurs matérielles [1] — reposait en dernier ressort sur une sorte de contrat entre la majorité et la couronne, analogue au contrat conclu en Autriche à l'avènement du ministère Auersperg ; rarement la couronne a été aussi puissante en Hongrie que dans cette période, où Tisza, sûr de sa majorité, obtenait du Parlement tous les votes qu'elle lui demandait. Mais Tisza lui-même ménageait toujours l'opposition radicale, car elle pouvait lui servir à modérer les prétentions de Vienne. Si le baron Bánffy a paru ne pas comprendre ce rôle national de l'opposition et vouloir presque la faire disparaître, M. de Széll, son successeur, est arrivé au pouvoir et a gouverné par des pactes avec elle ; et, malgré les répugnances du comte Tisza contre ce système, il semble bien que la nature même des choses l'imposera aussi longtemps que durera le régime électoral actuel. La base du suffrage est trop étroite, l'indépendance du vote trop douteuse, pour que la majorité ait l'autorité morale nécessaire pour user jusqu'au bout de ses avantages numériques, et réduire la minorité à un rôle passif. Celle-ci représente surtout le sentiment national, et cela fait sa force ; elle a dans le règlement de la Chambre, qui est comme fait à dessein pour favoriser l'obstruction, un moyen infaillible de contraindre le ministère à compter avec elle et à gouverner, non pas par la simple volonté de la majorité, mais par des compromis avec l'opposition. L'histoire des cinq dernières années le prouve à chacune de ses pages, et il est bien invraisemblable que cette situation se modifie entièrement d'ici longtemps.

L'effet s'en fait sentir doublement dans les rapports entre la majorité et le souverain : sur celle-là, et sur celui-ci. A la majorité, il donne plus de courage, plus de confiance en soi pour faire valoir ses demandes nationales — qui, au fond, ne seraient guère moindres ni moins radicales d'expression que celles de l'extrême gauche, si les considérations d'opportunité ne s'en mêlaient. Les ministres, qui ont à les faire accepter par la couronne, peuvent invoquer la situation difficile où un refus complet mettrait la majorité devant le corps électoral, le danger d'élections faites après une campagne nationale, les sympathies secrètes qu'une

1. En particulier des places dans les conseils d'administration des entreprises subventionnées par l'État ou qui traitaient avec lui.

Digitized by Google

partie des députés et des électeurs gouvernementaux éprouve pour le programme national, la nécessité d'éviter par un compromis une lutte longue et incertaine dans ses résultats. Le souverain, entraîné par la logique même de sa situation, finit toujours par céder.

La politique du parti libéral vis-à-vis du Compromis a traversé deux périodes bien distinctes : l'une est celle de la correction dualiste, l'autre celle des concessions nationales. Dans la première, le pacte de 1867 continue d'être interprété comme il l'était au moment de sa conclusion même ; il est inchangé, dans son esprit comme dans le détail de ses formes. Dans la seconde, au contraire, un esprit nouveau s'y infiltre peu à peu et, sous son influence, le dualisme se transforme presque entièrement.

La première période, malgré son unité générale, se divise, si l'on considère les méthodes de gouvernement et l'esprit du parti au pouvoir, en deux époques ; celle de Deák, et celle de Tisza. Deák et ses amis, surtout Andrássy et Eötvös, étaient restés fidèles, le Compromis conclu, à la pensée qui le leur avait dicté. Ils avaient conçu l'idéal d'une Hongrie vraiment libre et vraiment libérale et constitutionnelle, forte de l'appui de tous ses fils, auxquels elle serait une patrie également juste et chère, et pesant de toute cette force dans la monarchie. D'accord avec une Autriche tout aussi constitutionelle, elle concèderait à la monarchie tout ce qu'il lui faudrait pour assurer la sécurité et le bien-être de ses peuples, mais elle refuserait toute satisfaction à l'ambition dynastique traditionnelle ; les affaires communes ne seraient pas une réserve de l'absolutisme. Andrássy, tant qu'il fut président du conseil, de 1867 à 1871, n'hésita pas à s'opposer à la politique extérieure qui aurait eu le plus d'appuis dans les coteries de Vienne ; il manifesta clairement, plus d'une fois, sa résolution d'empêcher la monarchie d'être entraînée dans de nouvelles aventures allemandes, et il n'hésita pas à risquer sa situation pour s'opposer, dans l'intérêt, croyait-il, du constitutionnalisme autrichien, à l'expérience du comte Hohenwart où l'empereur même était personnellement engagé. Mais la direction de la politique intérieure changea entièrement en Hongrie lorsque Tisza arriva au pouvoir. A l'idéal d'une Hongrie vraiment libérale, Tisza substitua la formule de la Hongrie dominée, sous des formes nouvelles, par la gentry, et livrée à la magyarisation. Il avait besoin d'appuis contre les haines et les résistances que soulevait ce système ; il les trouva à la cour. Entre Tisza, maître de sa majorité, et la cour, un pacte tacite se conclut : liberté à la cour

Digitized by Google

dans les questions diplomatiques et militaires, carte blanche au ministère hongrois dans la politique intérieure. Jamais la cour ne fût plus sûre de la Hongrie que sous Tisza, qu'elle avait, en 1867 et jusqu'en 1875, redouté presque autant que Kossuth. La vieille tradition purement matérialiste de la cour de Vienne, son ignorance des facteurs moraux de la vie des peuples, patriotisme, sentiment national, aspiration à la liberté, se retrouvent dans la conception de cette politique; son incurable légèreté, son étroitesse de vues, son perpétuel retard sur le temps se traduisent dans l'idée qu'un semblable régime pouvait durer toujours.

Dans cette première période, sauf quelques satisfactions données à la Hongrie au point de vue des noms et des titres, il n'y avait pas eu de véritables concessions nationales dans les affaires communes, et il n'en avait pas été demandé. Le comte Apponyi ne formula un programme vraiment national que dans les derniers temps du ministère Tisza. Il se posa en médiateur, au point de vue national, entre la majorité et l'opposition. Empruntant à celle-ci une grande partie de ses idées, mais cherchant à les adapter au cadre du dualisme, il leur donnait par là même une force nouvelle. Sa formule transactionnelle, ce fut surtout le développement de la culture hongroise. Le mot est moins menaçant, de beaucoup, que le mot d'indépendance; le programme, consciencieusement appliqué, n'aboutirait pas très loin de l'indépendance; il ferait, plus vite et plus sûrement que des proclamations et des décrets, une nation hongroise consciente et fière, qui exigerait bientôt plus d'indépendance pour l'État hongrois.

Le système Tisza, avec le temps, s'était usé; les meilleurs éléments du pays s'en étaient détachés; Tisza, ayant perdu son autorité sur le Parlement, dut se retirer. La majorité même, gavée d'avantages matériels, se montra accessible, dès qu'elle en fut saturée, à la tendance nouvelle, idéaliste, nationale, que représentait le comte Apponyi; le pays, endormi par quinze ans de ce régime, se réveilla joyeusement à la voix d'un nouveau chef qui faisait retentir les paroles d'indépendance toujours populaires en Hongrie. La cour était désormais prisonnière de sa propre habileté. Elle avait cru faire avec Tisza un marché avantageux ; en réalité, les Magyars seuls en avaient profité : ils s'étaient fortifiés durant cette période; ils avaient pris l'habitude d'agir sans résistance, d'obtenir sans difficulté tout ce qu'ils demandaient. Lorsqu'ils s'avisèrent de réclamer désormais des réformes nationales

Digitized by Google

dans l'armée, la cour, qui n'avait pas un parti à opposer au parti libéral, n'eut plus d'autre ressource, pour assurer en Hongrie la continuité et le calme de la vie publique, que de les accorder. Dans la phase nouvelle qui s'ouvrait ainsi dans l'histoire de la Hongrie et de la monarchie, sa politique fut ce qu'elle était depuis des siècles : étroite, sans franchise, obstinée jusqu'au bord de la rupture, puis brusquement faible, concédant tout ce qu'elle refusait la veille, capitulant sur toute la ligne. C'est l'évidence même que, lorsque le programme national fut formulé pour la première fois par le comte Apponyi, il n'y avait que deux partis à prendre : refuser même de discuter, ou accorder tout ce qui ne compromettait pas l'unité et la force vraies de la monarchie. Il y avait deux positions de principe : se cantonner dans le Compromis, dans sa lettre comme dans son esprit, et repousser tout changement à ses dispositions, ou s'abstraire de la forme pour ne considérer que l'esprit, consentir toutes les réformes qui ne portaient aucune atteinte sérieuse à l'unité de l'armée, non pas l'unité extérieure et formelle, mais l'unité interne et réelle, à toutes les autres opposer un veto décisif, énergique, inébranlable. Les deux politiques également avaient des chances de succès. Le pouvoir et l'autorité du souverain sont encore, ils étaient surtout il y a quinze ans assez grands en Hongrie pour pouvoir exercer une influence déterminante sur la politique. Les Magyars, malgré leurs progrès, ont encore, ils avaient surtout encore trop besoin de sa bienveillance et de son appui, pour s'exposer volontairement à un conflit grave [1]. Le majorité n'était pas encore entraînée vivement par la tendance nationale, nouvelle même chez le comte Apponyi. Si le pays légal avait eu à choisir entre la remise en question de tous les avantages conquis depuis vingt ans et le respect des conditions primitives du pacte de 1867, son choix eût eu bien des chances de pencher de ce dernier côté. Si, au contraire, une décision prompte et énergique du souverain avait mis la majorité libérale à même de se présenter au pays avec, dans ses mains, le bloc des concessions nationales possibles, obtenues sans lutte et sans colère, dues à la résolution même du roi, l'autorité du parti libéral, la popularité du roi auraient d'un seul bond atteint une hauteur inconnue jusque-là, et c'est l'unité réelle, intime qui en eût profité. Au lieu de cela, ce fut le système des

1. Même aujourd'hui, alors qu'ils se sont beaucoup fortifiés et que l'Autriche est annihilée par la crise de l'obstruction, ils redoutent de s'y exposer. L'attitude de la majorité dans le conflit militaire, depuis septembre 1903, le prouve.

Digitized by Google

petits paquets que l'on suivit. Les concessions dont elle aurait doublé le prix si elle les avait accordées spontanément, la cour se les fit arracher lambeau par lambeau : elle eut de la sorte tous les inconvénients d'avoir cédé, sans en recueillir par compensation les avantages. Elle résista avec obstination; pour capituler toujours au dernier moment. Il ne peut pas y avoir de politique plus désastreuse pour l'autorité de la couronne et du gouvernement, plus propre à grandir les exigences de l'opposition. Sans parler même des kossuthistes, le comte Apponyi a sans cesse radicalisé ses programmes : celui de 1889, à peine réalisé, a été remplacé par celui de 1896 ; celui-ci à son tour par celui de 1902 ; ce dernier est à peine appliqué qu'un nouveau, plus radical et plus complet, se présente. « Mon programme », dit un mot qu'on prête au comte Apponyi, « est comme les livres sibyllins, dont le dernier coûtait autant qu'ils auraient coûté tous ensemble [1] .»

C'est l'histoire de la période des concessions nationales au parti libéral, elle-même divisée en deux par l'arrivée au pouvoir du ministère de Széll. Depuis la chute de Tisza, le comte Apponyi a dirigé la politique hongroise, bien qu'il n'ait jamais été ministre, parce qu'il a imposé aux divers ministères qui se sont succédé les concessions nationales auxquelles ils n'ont pas pu se soustraire. Subies par eux comme la loi d'un ennemi jusqu'à l'avènement du ministère Széll, elles ont été depuis acceptées avec moins de répugnance ou plus d'enthousiasme, parce que le comte Apponyi et son groupe étaient désormais dans la majorité.

Bien que la monarchie, après le Compromis de 1867, eût pris le titre, correctement dualiste, de monarchie austro-hongroise, la cour et l'armée étaient restées officiellement la cour « impériale » et l'armée « impériale. » En novembre 1889, les charges de cour, qui étaient jusque-là impériales, devinrent impériales et royales. En octobre 1890, ce fut le tour de l'armée. En 1893, les grands dignitaires de la cour furent définitivement écartés des cérémonies hongroises qui ont un caractère constitutionnel, pour y être remplacés par les bannerets hongrois. Un emploi de « maréchal de la cour en Hongrie » fut créé, pour représenter en permanence la cour dans le pays. En 1895, enfin, la famille impériale elle-même devint la « famille impériale et royale ». C'est la fin de la première série des concessions. Elle ne touche en rien au cadre du dualisme de 1867 et ne donne guère à la Hongrie que des satisfactions extérieures, formelles, hono-

1. *Zeit*, XVIII, 146.

Digitized by Google

rifiques. Même, les puristes du droit constitutionnel y trouvent à reprendre, leur reprochent de fortifier en réalité la communauté [1]. La seconde série, au contraire, est faite de réformes à la fois plus pratiques et radicales. Sous le ministère du baron Bánffy, les rangs du corps d'officiers de l'armée commune s'ouvrent à des élèves de l'école militaire de l'armée territoriale hongroise [2]; ainsi pénètrera dans ce corps un peu d'esprit hongrois. Des résultats de la dernière campagne d'obstruction, certains sont déjà acquis, certains autres ne seront présentés au Parlement que plus tard. La restriction de la compétence du ministre commun de la guerre au profit du ministre hongrois de la défense nationale, l'extension des droits de la langue hongroise dans la justice et l'administration militaires, la mise à exécution méthodique d'un plan destiné à fournir à l'armée le nombre d'officiers hongrois nécessaire pour que les troupes hongroises soient commandées uniquement par des officiers hongrois, et à assurer en même temps à la langue hongroise une place importante dans l'enseignement des écoles militaires communes situées sur le territoire hongrois, forment un ensemble de succès positifs qui dépassent de beaucoup tous ceux que la Hongrie avait remportés jusqu'ici. L'établissement d'un tribunal hongrois du grand maréchal de la cour [3], qui prendra pour la Hongrie la place du tribunal du grand maréchal siégeant à Vienne, est une victoire de moindre portée sans doute, mais d'un grand effet cependant ; c'est une reconnaissance nouvelle, dans le domaine de la cour, des principes de la parité et de la souveraineté de la Hongrie. L'amour-propre hongrois aurait préféré voir ces concessions faites spontanément au lieu d'être arrachées. Il aurait voulu, au lieu d'une pure et simple encore qu'entière correction constitutionnelle, voir dans la dynastie du sentiment national, et une pénétration de l'esprit hongrois [4]. Il serait difficile cependant s'il ne constatait pas avec satisfaction le chemin fait par la dynastie elle-même depuis le Compromis, s'il ne comparait pas à l'ordre du jour de Chlopy (sept. 1903), où le monarque affirmait à l'armée sa ferme résolution de la conserver commune et une, les concessions militaires de février et mars 1904, et s'il ne considérait pas avec orgueil la distance qui sépare la situation de la Hongrie en 1867 de celle qu'elle a conquise aujourd'hui.

1. Kmety, *Közjog*, 218-9.
2. *Honvéd*.
3 Juridiction spéciale pour les procès civils des membres de la dynastie et de certaines familles souveraines.
4. Comte Apponyi, Chambre des Dép., 18 mars 1904.

Digitized by Google

Le mouvement de nationalisation du parti libéral et de toute la politique hongroise s'est donc accéléré dans les dernières années, et précipité dans les derniers mois. C'est que le succès a enhardi et excité le parti. Mais c'est aussi que la cour elle-même se condamne à payer son concours d'un prix toujours plus haut, parce qu'elle a peur des hommes qui sont populaires en Hongrie. La défiance est héréditaire chez les Habsbourg, et François-Joseph a vu 1848, a été solennellement déposé par la Hongrie en 1849. Quiconque est populaire en Hongrie est soupçonné d'hostilité envers la monarchie, d'intrigues dangereuses pour la dynastie. C'est la vengeance, sans doute, des coteries de Vienne sur l'opinion hongroise. M. Wekerle, M. de Szilágyi en ont fait l'expérience : renvoyés du ministère en plein triomphe, parce qu'ils étaient trop populaires. Le comte Apponyi est la plus éclatante victime de cet ostracisme : malgré son nom, ses relations, ses talents, il s'est vu plus d'une fois préférer des rivaux bien inférieurs ; la seule dignité qui lui ait été accessible est celle dont dispose, non la couronne, mais la nation — celle de président de la Chambre, et, là encore, l'intrigue de cour s'est attaquée à lui. Les hommes selon le cœur de Vienne, ce sont ceux que le pays n'accepte qu'avec défiance, presque à regret : le baron Bánffy, le comte Khuen-Hedervåry, l'homme de confiance personnel du roi, et pour cela même le seul président du conseil qui ait été renversé par la majorité, en 1895, avant même d'avoir pu remplir sa mission, en 1903, en pleine séance de la Chambre ; plus récemment, le comte Tisza, redouté, malgré ses talents, de toute l'opposition et d'une grande partie même de sa majorité. La cour se croit très-habile quand elle a substitué au candidat de la nation son candidat. En fait, elle paie les frais de cette habileté. Pour faire accepter son candidat, il faut qu'elle le mette à même de faire à la nation un sérieux don de joyeux avènement : il faut qu'il se présente les mains pleines : le crédit qu'on ferait à d'autres sur leur nom et leur réputation, on ne lui accorde que sur les garanties qu'il dépose. Rien n'est plus démonstratif, à cet égard, que l'histoire de la dernière crise en 1902-1903. M. de Széll, ministre populaire, aurait obtenu, moyennant peu de concessions, le vote des projets militaires, contre lesquels s'était déchaînée l'obstruction : au comte Khuen, pour lui permettre de se présenter même devant le Parlement, on dut en accorder le retrait ; le comte Tisza dut acheter le concours de la majorité par des concessions nationales, bien plus étendues que celles qu'on aurait exigées de M. de Széll. Si la

Digitized by Google

cour s'était décidée, une bonne fois, à arrêter un programme maximum de réformes, et si elle en avait confié l'exécution à un homme d'État populaire, elle aurait réduit beaucoup la liste de ses concessions, évité à la Hongrie plus d'une crise et singulièrement accru sa propre autorité.

Le régime institué en 1867 était le résultat d'une série de compromis : entre les Magyars et les nationalités, entre la Hongrie et la Croatie, entre les Magyars et la dynastie, entre l'Autriche et la Hongrie, entre la souveraineté de l'État hongrois et les nécessités d'existence de la monarchie austro-hongroise comme grande puissance. Avec une modération qui était la plus sage des politiques, Deák et ses collaborateurs les plus intimes avaient combiné un système qui répondait parfaitement à la forme réelle dont disposaient les Magyars à ce moment, au sortir des longues luttes où leur résistance victorieuse avait été payée de lourds sacrifices [1]. Mais les rapports de force, auxquels correspondait exactement l'arrangement politique de 1867, se sont sensiblement modifiés depuis; la plus importante de beaucoup de ces modifications, c'est l'essor inattendu et inespéré qu'a pris la Hongrie, et qu'ont pris en Hongrie les Magyars. Leur situation vis-à-vis de tous les autres facteurs du système de 1867 s'est ainsi trouvée modifié. Les nationalités d'abord, la Croatie ensuite, à un moindre degré, ont dû subir les conséquences de ce changement. L'Autriche a été, de plus en plus, réduite au second rang dans la monarchie, en même temps que la Hongrie détendait, à la faveur de la crise autrichienne, les liens de la communauté, abolissait, au moins en droit et de nom, l'union douanière, effaçait petit à petit l'ancien caractère autrichien de l'armée commune. C'est maintenant le tour de la dynastie de capituler devant la Hongrie; et sa capitulation marque la victoire d'une politique supérieure sur la routine, l'ignorance et l'infatuation. Défiante de l'esprit d'indépendance des Hongrois, la dynastie n'a su pourtant ni désarmer par une attitude sincèrement libérale et nationale leurs préventions trop fondées par l'histoire, ni conserver les armes que lui donnait contre eux le Compromis. Quoi qu'en dise l'orgueil magyar, l'union, et il le sait bien, présente au moins autant d'avantages pour la Hongrie que pour l'Autriche. La dynastie, par penchant absolutiste traditionnel, a brisé l'instrument qu'aurait été dans ses mains, contre le Parlement hongrois, un Parlement autrichien résolu à aller jusqu'au bout de ses droits et capable d'en user.

1. *Zeit*, XXXVII, 14.

Digitized by Google

L'Autriche était le champion de l'unité de la monarchie; tous les partis, à d'infimes exceptions près, quel que soit leur programme intérieur, sont pour l'armée et la diplomatie communes. En annulant le Parlement autrichien, la couronne s'est mise irrémédiablement aux mains de la Hongrie; elle a abattu elle-même le rempart derrière lequel elle pouvait s'abriter pour résister à l'assaut combiné des partis magyars. Sans doute, il y a du calcul dans ses concessions; c'est la Hongrie surtout, depuis 1867, qui peut l'aider à réaliser ses ambitions orientales. Mais toute son histoire montre les erreurs d'une politique purement dynastique, qui a toujours été vaincue par la politique nationale. L'unité constitutionnelle de l'Autriche a échoué parce que la cour de Vienne n'a jamais pu se dégager de ses erreurs traditionnelles; il semble bien que, pour les mêmes raisons, l'essai du dualisme ait échoué à son tour.

Digitized by Google

CHAPITRE III

L'Autriche-Hongrie

I. *Les institutions du Compromis.* — II. *Le dualisme comme garantie de l'unité et du constitutionnalisme.* — III. *L'esprit du Compromis.*

La monarchie austro-hongroise réunit les deux États sur lesquels règne la dynastie des Habsbourg. Elle ne les absorbe ni ne les domine ; elle ne leur est pas supérieure ; elle les représente dans les affaires qu'ils ont jugé bon de mettre en commun. Elle est leur raison sociale européenne.

Le dualisme est une conception hongroise, et il a été organisé par une loi hongroise. Le projet arrêté par la commission des Soixante-sept devint, par le vote du Parlement et la sanction du roi, l'article XII : 1867 ; le Reichsrath cisleithan, dans sa « loi sur les affaires communes à tous les pays de la monarchie autrichienne et la manière de les traiter », suivit point par point la loi hongroise, qui était déjà en vigueur depuis près de six mois. Il y a bien entre les deux textes un certain nombre de divergences. La plupart tiennent à des négligences de rédaction, d'un côté ou de l'autre. Quelques-unes procèdent d'une inspiration politique différente et semblent autoriser des interprétations contraires ; mais si l'on veut connaître le vrai sens des dispositions contestées, et savoir surtout comment, en pratique, elles sont comprises et appliquées, c'est au texte hongrois qu'il faut recourir. Il est le texte primitif, on pourrait dire le texte authentique, dont le texte autrichien n'est qu'une traduction et une adaptation. Un détail curieux le prouve : tandis que la loi hongroise prescrit la composition et la procédure des Délégations, au pluriel, donc de l'autrichienne comme de la hongroise, la loi cisleithane, qui n'y prend que ce qui s'applique à l'Autriche, parle uniquement de la Délégation autrichienne. Ainsi, à proprement parler, il n'y a pas un texte du Compromis ; le dualisme est réglé par deux lois, de contenu analogue ou iden-

Digitized by Google

tique. Mais en réalité, le texte hongrois peut vraiment être appelé le texte du Compromis; il a servi de modèle au texte autrichien, et, là où ils divergent, c'est toujours l'interprétation hongroise qui a triomphé.

L'article XII : 1867 indique, dans son préambule, les idées directrices de la nouvelle organisation que la Hongrie donne à la monarchie : « Sa Majesté impériale et royale apostolique, ayant conféré à ses autres pays aussi des droits constitutionnels, a, dans le discours du trône qui a ouvert la session du présent Parlement, invité ce Parlement à rechercher, en partant des principes de la Pragmatique-Sanction, reconnue comme base légale réciproque, des modalités propres à préserver de tout danger aussi bien l'indépendance garantie par la Pragmatique-Sanction à la Hongrie et à ses pays annexes au point de vue du droit public et de l'administration intérieure que les conditions vitales de la sécurité et de la durée de la monarchie, et en même temps à assurer, d'une part aux pays de la couronne de Hongrie, de l'autre au reste des pays et provinces de Sa Majesté, une influence constitutionnelle sur le traitement constitutionnel des affaires indiquées plus haut ». Malgré la lourdeur et l'imprécision du texte, on y voit clairement indiqué le triple but de la loi : assurer par une application rigoureuse du principe dualiste l'indépendance de la Hongrie, — la durée de la monarchie, — le constitutionnalisme dans les affaires communes. Après avoir exposé les institutions du Compromis, et les avoir examinées du point de vue de la monarchie, en recherchant quelles garanties elles donnent à l'unité et au constitutionnalisme dans les affaires communes, on verra, en les considérant du point de vue hongrois, se dégager l'esprit véritable de l'arrangement de 1867, apparaître le sens réel du Compromis.

I

« L'union qui existe légalement entre les pays de la couronne de Hongrie, d'une part, et, de l'autre, le reste des pays et provinces de Sa Majesté, se fonde sur la Pragmatique-Sanction adoptée par les articles I, II, III : 1723. » Cette affirmation de principe, par laquelle débute la loi hongroise du Compromis [1], a un double sens; elle exclut toute union plus étroite ou plus étendue que celle qui se déduit de la Pragmatique-Sanction, et elle proclame que

1. XII : 1867, § 1.

Digitized by Google

la Pragmatique-Sanction n'a de valeur légale en Hongrie que sous sa forme hongroise. Par là, elle assure la réciprocité des obligations du pays envers la dynastie, de la dynastie envers le pays. Depuis « ce traité fondamental solennel.... la défense et le maintien de la sûreté commune avec des forces communes constituent une obligation commune et réciproque, qui dérive directement de la Pragmatique-Sanction [1] ». Par conséquent, les affaires communes préexistent à la loi du Compromis, et pourront lui survivre : elle n'en fonde pas l'existence, mais elle se borne, d'une part à en définir, par l'interprétation de la Pragmatique-Sanction, d'une façon plus précise l'extension, de l'autre, à fixer la manière dont elles doivent êtres traitées. Si donc la loi du Compromis était abrogée ou cessait d'être applicable, les affaires communes elles-mêmes ne disparaîtraient pas ; il faudrait simplement que la Hongrie avisât à trouver de nouveaux moyens d'en assurer le fonctionnement, sans porter atteinte aux obligations que lui impose la Pragmatique-Sanction.

La loi distingue deux catégories d'affaires qui, par suite des liens créés par la Pragmatique-Sanction, sont communes entre les deux États de la monarchie : les unes leur sont proprement communes, par une conséquence de l'unité dynastique dont l'établissement a été l'objet essentiel de la Pragmatique-Sanction ; les autres les intéressent seulement en commun, par suite de l'existence même des affaires communes. Dans les premières, ils doivent agir ensemble ; dans les autres, il est bon qu'ils agissent d'accord. Les unes sont « pragmatiquement communes », les autres « dualistement communes [2] ». Ainsi sont constitués dans le Compromis deux cercles, celui des affaires communes, et celui des affaires d'intérêt commun. Ils correspondent à peu près à la division usuelle du Compromis en un Compromis politique et un Compromis économique. L'intérêt de cette distinction est que, tandis que le Compromis politique est perpétuel, c'est-à-dire que ses dispositions subsistent jusqu'à dénonciation, le Compromis économique est temporaire, et, en pratique, décennal.

Les affaires proprement communes sont les affaires étrangères, les questions militaires et les finances communes. — La communauté des affaires étrangères est absolue. Le texte de la loi permet d'en douter ; car il parle de « communauté au sujet de celles des affaires étrangères qui concernent l'ensemble des pays

1. XII : 1867, § 2.
2. Rieger, *Úst. děj. Rak.*, 51.

Digitized by Google

placés sous l'empire de Sa Majesté », et semble autoriser ainsi une distinction entre affaires étrangères communes et affaires étrangères particulières à chacun des deux États [1]. Mais cette rédaction, qui émane de la sous-commission des Quinze, et date de mai 1866, visait uniquement la situation de l'Autriche dans la Confédération germanique : elle avait pour but de souligner nettement l'indépendance de la Hongrie à l'égard de la Confédération, et de marquer qu'elle ne serait pas engagée par la politique de l'Autriche comme puissance allemande. C'est une réserve que Deák ne voulait pas formuler expressément, mais qu'il tenait à faire entendre [2]. Lorsque l'Autriche fut sortie de la Confédération, on ne songea pas à modifier le texte de la loi. Par contre, à la demande des ministres de l'empereur, on y ajouta, aux conférences de Vienne, en janvier 1867, toute une phrase qui attribue explicitement au ministre des affaires étrangères « la représentation diplomatique et commerciale de l'Empire vis-à-vis de l'étranger », sans restriction [3]. Deák avait, en plus d'une occasion, pris parti pour l'entière unité des affaires étrangères, dans ses articles de mai d'abord, puis à la commission des Soixante-sept [4], et les autorités de son parti n'étaient pas d'un autre avis. Comme c'est leur opinion qu'exprime la loi, il est certain que, dans sa lettre comme dans son esprit, elle établit en matière d'affaires étrangères une communauté absolue [5]. Celle-ci n'implique pas d'ailleurs qu'il n'y ait aucune différence entre les diverses catégories d'affaires étrangères : certaines intéressent directement toute la monarchie — ainsi la conclusion d'une alliance —, d'autres plus spécialement l'un des deux États — par exemple les relations avec la Curie

1. *Zeitschrift für ung. öff. u. Privatrecht*, I, 322 6. Kmety. *Közjog*, 441-3. Tezner dans *Grünhut's Zeitschrift*, XX, 719-8.

2. Kónyi, *Deák*, III, 510.

3. Kónyi, *Deák*, IV, 173, 175, 242-3.

4. Kónyi. *Deák*, IV, 266.

5. Voici, pour éclairer cette controverse, le texte même de la loi XII : 1867, § 8. « Un des moyens d'assurer la défense commune et solidaire qui découle de la Pragmatique Sanction est une direction opportune des affaires étrangères. Cette direction opportune exige la communauté au sujet de celles des affaires étrangères qui concernent l'ensemble des pays placés sous l'empire de Sa Majesté. Aussi la représentation diplomatique et commerciale de l'empire vis-à-vis de l'étranger, ainsi que les mesures à prendre pour les traités internationaux, appartiennent au ressort du ministre commun des affaires étrangères, qui doit s'entendre avec les ministères des deux parties et recueillir leur approbation. Chaque ministère communique à sa législature les traités internationaux. La Hongrie reconnaît donc ces affaires étrangères comme communes. »

Digitized by Google

romaine. Dans les premières, le ministre des affaires étrangères joue naturellement un rôle plus important, il dépend moins des ministères d'État que dans les autres ; mais la communauté absolue des affaires étrangères ne permet pas de le réduire, même dans ces dernières affaires, au rôle d'agent de transmission. — Dans les affaires militaires, est commun tout ce qui a trait à l'unité de direction, de commandement et d'organisation intérieure de l'armée, parce qu'en ces matières les droits constitutionnels du roi assurent au souverain une entière liberté de disposition. Mais toute la législation en matière militaire et toute l'administration de l'armée, dans la mesure où elle ne se rattache pas directement à la préparation à la guerre, restent pour la Hongrie exclusivement hongroises et par conséquent pour l'Autriche exclusivement autrichiennes ; ainsi le vote du contingent, les lois d'organisation militaire, la répartition et l'entretien des troupes. Les troupes hongroises forment l'armée hongroise, qui est « partie intégrante » de l'armée entière. — En matière financière, il n'y a communauté que pour déterminer et administrer les sommes nécessaires aux besoins communs : chacun des deux États en fournit la part qui lui incombe d'après les conventions spéciales qu'ils concluent à cet égard, mais il se la procure comme il lui plaît, sans ingérence d'organes communs. La loi ne fixe pas d'avance ces parts ; elle indique seulement qu'elles seront établies par une entente temporaire renouvelable entre les deux États. Ainsi les arrangements financiers, qui découlent nécessairement de l'existence même d'affaires communes, sont arrêtés dans la forme adoptée pour les affaires d'intérêt commun, et la convention des quotes-parts, qui se rattache logiquement au Compromis politique, se range, par sa forme, dans le Compromis économique.

Les affaires d'intérêt commun comprennent : les questions commerciales, et en particulier douanières ; la législation sur les impôts indirects qui sont en rapports étroits avec la production ; le régime de la monnaie et du crédit ; les décisions sur les lignes de chemin de fer qui touchent les intérêts des deux pays. Ces affaires, légalement, ne regardent que chacun des deux pays, mais, pour des raisons d'opportunité, et par suite de la solidarité économique qu'entraîne dans une certaine mesure l'union politique, il a paru utile de les régler d'accord. La situation respective des deux États dans ces questions est donc toute différente de leur situation dans les affaires communes ; ils se font face, comme deux contractants quelconques, entre lesquels n'existent pas d'autres

Digitized by Google

liens que ceux qu'ils veulent bien établir eux-mêmes, comme deux États indépendants, qui concluent librement, sans obligation de le faire, des traités internationaux.

Les dispositions relatives au mode de traitement des affaires communes sont dominées par un principe essentiel : le principe que la Hongrie est souveraine et indépendante en ces questions, qu'elles ne relèvent en droit que de sa législature, c'est-à-dire du roi et du Parlement. « Jusqu'ici, pour tout ce qui a trait aux affaires dont il vient d'être parlé » — ce sont les affaires communes — « le droit de disposition appartenait, en ce qui concerne la Hongrie, au Parlement hongrois et au roi de Hongrie agissant d'accord, et aucun autre pays ne pouvait exercer d'influence sur les mesures qu'ils prenaient ; car le roi de Hongrie, souverain absolu de tous les autres pays sur lesquels il régnait, disposait d'eux et de leurs intérêts avec un pouvoir absolu »[1]. Cette affirmation solennelle est une erreur historique : dans les affaires communes, les souverains autrichiens avaient toujours procédé, même en Hongrie, d'une façon absolue, et la part de pouvoir qu'y avait conservée, en vertu de son droit de législation, la Diète de Hongrie, était infiniment réduite, comparée à celle que le roi possédait par droit propre ou s'était arrogée par usurpation[2]. Mais elle est, dans une certaine mesure au moins, une vérité juridique : aucune disposition légale n'a jamais fait expressément, pour les affaires communes, une exception au principe fondamental de la Constitution hongroise, le partage de la souveraineté entre le roi et la nation; une fois reconnu, il s'applique aussi bien aux questions où est intéressée la monarchie qu'à celles qui concernent la Hongrie seule. La lutte séculaire des Magyars et des Habsbourg s'est livrée tout entière sur ce principe, et elle s'est terminée par le triomphe des Magyars ; il est naturel et nécessaire que la Hongrie affirme solennellement, au moment de recueillir les fruits de sa victoire, le principe au nom duquel elle a vaincu. D'ailleurs, elle a, à le faire, un intérêt direct et très pratique ; car c'est pour elle le moyen de donner aux sacrifices qu'elle est obligée, par nécessité politique, de consentir à l'unité de la monarchie le caractère de concessions volontaires ; en acceptant un fait historique inéluctable, l'unité de la monarchie autrichienne, elle garde les apparences d'un sage et généreux renoncement. Ce droit de disposition souveraine et indépendante qu'elle a conservé dans ses lois sans

1. XII : 1867, § 5.
2. V. plus haut, Chapitre préliminaire.

Digitized by Google

pouvoir jamais l'exercer en pratique, elle ne peut pas davantage l'exercer désormais, car ce serait nier et mettre en péril l'existence même de la monarchie. Mais la situation de la monarchie est changée : l'empereur a donné des droits constitutionnels à ses autres États ; « aussi il ne peut plus les représenter avec un pouvoir absolu, et leur influence constitutionnelle ne peut plus être éludée. » Ce n'est donc pas pour consolider l'unité de la monarchie, ce n'est pas pour mieux satisfaire aux obligations de la Pragmatique-Sanction, dont le mode légal en vigueur antérieurement assure assez le respect, mais c'est pour adapter ce mode légal aux conditions nouvelles où la monarchie se trouve placée par l'octroi d'une Constitution aux peuples cisleithans, que la Hongrie adopte, pour les affaires communes, un régime nouveau, celui qu'institue la loi XII : 1867[1]. Le Parlement hongrois se déclare prêt à entrer en relations « avec les autres pays de Sa Majesté, comme peuples constitutionnels » ; mais il peut poser ses conditions, et il en pose deux essentielles ; le maintien de la Constitution hongroise est l'une. « L'autre condition fondamentale est qu'un entier constitutionnalisme soit mis en vigueur dans les autres pays et provinces de Sa Majesté aussi, parce que c'est seulement avec la représentation constitutionnelle de ces pays que la Hongrie peut entrer en rapport pour quelques affaires communes que ce soit. Et, si Sa Majesté elle-même a désiré changer l'ancien mode de traitement des affaires communes, c'est précisément parce qu'elle a conféré au reste de ses pays des droits constitutionnels, et qu'elle juge que leur influence constitutionnelle est indispensable aussi dans le traitement des affaires communes. » C'est en vue de satisfaire à ces deux conditions essentielles que la loi fixe le mode de traitement des affaires communes par un ministère commun sous le contrôle des Délégations.

Le ministère commun comprend — bien que ni la loi hongroise ni la loi autrichienne ne le dise, mais par la nature même des choses — trois membres : le ministre des affaires étrangères, le ministre de la guerre et le ministre des finances. — Le ministre des affaires étrangères, qui est en même temps, d'ordinaire, ministre de la maison impériale et royale, a la direction de toutes les relations extérieures, politiques et commerciales : pour les premières, il doit se mettre d'accord sur les lignes générales de son action avec les ministères des deux États ; pour les autres, en particulier, en ce qui concerne les traités de commerce et le régime de l'admi-

1. XII : 1867, §§ 5 et 23.

Digitized by Google

nistration des consulats, avec les deux ministres du commerce. Ceux-ci ont le droit de correspondre directement avec les consulats, qui doivent leur répondre. — Le ministre de la guerre dirige l'administration de l'armée et de la marine communes. Il n'a pas d'action sur les deux armées territoriales [1]. Les lois militaires sont du ressort des deux ministères de la défense nationale : le ministre de la guerre intervient dans leur préparation pour indiquer les besoins de l'armée commune, qu'il représente, mais il n'a pas de rôle actif et direct à jouer en cette question. — Le ministre commun des finances n'a guère comme tel qu'un emploi de caissier et, parfois, d'intermédiaire entre les deux ministres des finances des deux pays ; il prépare, avec leur concours, le budget commun. En 1879, comme il était celui des ministres communs qui avait le plus de loisirs, on lui a remis, sous la surveillance du conseil commun, l'administration des provinces turques dont le congrès de Berlin a confié l'occupation à la monarchie : c'est devenu l'essentiel de sa tâche, et il est en réalité, aujourd'hui, avant tout ministre pour la Bosnie et l'Herzégovine [2]. — Les mi-

1. Il y a, en Autriche-Hongrie, trois armées : l'armée commune, l'armée territoriale autrichienne (*Landwehr*), l'armée territoriale hongroise (*Honvéd*). La première est une armée complète, avec armes spéciales, trois classes actives, sept classes de réserve ; la seconde et la troisième n'ont que de l'infanterie et de la cavalerie, deux classes actives et dix classes de réserve (dont les deux dernières comprennent aussi les anciens réservistes de l'armée). Sur un contingent moyen de 180.000 hommes, l'armée en prend 103.000, l'armée territoriale autrichienne (en service actif), 10.400, l'armée territoriale hongroise (dans les mêmes conditions) 12.500. L'armée commune comprend 110 régiments et 26 bataillons d'infanterie : 42 régiments de cavalerie : 56 régiments et 20 batteries d'artillerie de campagne, 6 régiments et 3 bataillons d'artillerie de forteresse, 15 bataillons du génie, 1 régiment de chemins de fer. L'armée territoriale autrichienne, 26 régiments d'infanterie, 6 régiments et 3 escadrons de cavalerie. L'armée territoriale hongroise, 28 régiments d'infanterie et 10 de cavalerie. — L'unité de ces trois armées est assurée par l'unité du commandement suprême (l'empereur et roi) et de l'état-major général (état-major de l'armée et corps des généraux) ; les corps d'officiers sont distincts. Le commandement se donne en allemand, sauf dans l'armée territoriale hongroise, où il est magyar (croate pour les régiments croates). — Toute cette complication d'organisation vient uniquement de ce que les Hongrois, en 1867 et 1868, obligés de consentir à l'unité de l'armée, ne voulurent pas cependant renoncer entièrement au droit du pays d'avoir une armée nationale. De là, la création de l'armée territoriale hongroise, et — par parallélisme, par symétrie — d'une armée territoriale autrichienne, qui, elle, n'a aucune raison propre d'exister.

2. On n'a jamais demandé au ministre commun des finances d'être un financier. Depuis 1882, on lui demande, par contre, d'être un spécialiste en questions d'Orient : M. de Kállay a créé la tradition en ce sens.

Digitized by Google

nistres communs ne peuvent pas être en même temps ministres de l'un des deux États. L'empereur et roi les nomme et les révoque. Ils sont individuellement et solidairement responsables de leurs actes devant les Délégations, qui peuvent les renvoyer devant une haute cour spéciale, formée par moitié de citoyens autrichiens et hongrois. — La loi hongroise leur interdit expressément d'exercer aucune influence sur les affaires particulières des deux États ; par contre, ils sont soumis à l'influence des ministères hongrois et autrichien : les deux ministres de la défense nationale et les deux ministres des finances exercent dans les affaires communes une action qui n'est pas prévue par un texte légal, mais qui dérive de la nature même des choses ; l'ingérence des deux ministres du commerce est consacrée expressément par la loi ; celle des deux présidents du conseil résulte à la fois des dispositions légales et de la logique de l'organisation de la monarchie. Ce sont eux, en pratique, qui exercent sur la politique générale de la monarchie l'influence que la loi du Compromis attribue aux deux ministères : « le président du conseil hongrois », a-t-on dit avec raison, « est en même temps le ministre des affaires étrangères du pays [1]. » C'est pourquoi le conseil des ministres communs comprend, en fait sinon en droit, cinq membres au moins : les trois ministres communs et les deux présidents du conseil ; et souvent il est renforcé par l'adjonction de deux ministres spécialistes, le plus souvent les ministres des finances. — Les noms et les titres ne doivent pas faire illusion ; bien que la monarchie soit regardée au dehors comme supérieure aux deux États, bien que les ministres qui la représentent tout entière semblent remplir un office plus haut, exercer un pouvoir plus grand que ceux qui ne représentent qu'une de ses moitiés, bien qu'il paraisse plus relevé d'être ministre austro-hongrois, ministre commun, ou, comme dit le terme allemand — contre lequel les Hongrois ont toujours protesté — « ministre d'Empire », que ministre autrichien ou hongrois, le ministère commun occupe en réalité une position qui, en droit, n'est pas supérieure, et, en fait, est inférieure à celle des deux ministères d'État [2] ; toute la logique du Compromis exige qu'il en soit ainsi.

L'institution d'un contrôle parlementaire sur les ministres char-

1. *A mag. nemzet tört.*, X, 656.

2. Bien que, théoriquement, cette affirmation vaille pour les deux ministères, en pratique leur situation est très différente : le ministère hongrois commande au ministère commun, tandis que le ministère autrichien lui obéit. Il suffit d'indiquer ici cette différence, sur laquelle on reviendra plus tard.

Digitized by Google

gés de l'administration des affaires communes dérive nécessairement du principe constitutionnel proclamé par la loi du Compromis. Mais ce contrôle ne peut pas être confié à un seul Parlement. « En ce qui concerne la partie des affaires communes qui n'est pas pure affaire de gouvernement, la Hongrie ne regarde comme opportun ni un Reichsrath plénier [1], ni aucun Parlement commun ou central, quel qu'en soit le nom, et n'accepte ni l'un ni l'autre, mais s'en tient fermement au principe que, puisque le discours du trône de Sa Majesté pose, lui aussi, comme point de départ, la Pragmatique-Sanction, les pays de la couronne de Hongrie tous ensemble d'une part, et de l'autre le reste des pays et provinces de Sa Majesté ensemble, doivent être considérés comme deux parties tout à fait séparées et égales en droit. Par suite, la complète parité de ces deux parties dans le traitement des affaires communes est une condition indispensable [2]. » L'organisation du contrôle parlementaire par les Délégations a pour but d'assurer le respect de cette condition. Le Parlement hongrois élit une Délégation et « les autres pays » en élisent une aussi, par la voie constitutionnelle. Chaque Délégation comprend au maximum 60 membres ; le nombre des membres doit être égal dans les deux. En pratique, le chiffre maximum a été adopté comme règle dès la première session. Vingt membres sont élus par chaque Chambre haute, quarante par chaque Chambre basse. Les Délégations sont élues pour un an ; ce terme ne peut être abrégé, pour chacune, que par la dissolution ou la fin du mandat du Parlement qui l'a élue ; en ce cas, le nouveau Parlement élit une nouvelle Délégation. La loi hongroise ne prescrit pas de quelle manière doit être formée la Délégation hongroise ; en fait, chacune des deux Chambres nomme ses délégués au scrutin de liste, sous la seule réserve qu'un des vingt délégués de la Chambre haute et quatre des quarante délégués de la Chambre basse doivent être des Croates. La loi autrichienne, au contraire, stipule très précisément comment doit être composée la Délégation du Reichsrath. Les vingt délégués de la Chambre des seigneurs sont élus au scrutin de liste. Pour la Chambre des députés, les représentants de chaque province forment un collège électoral qui nomme, soit parmi ses membres, soit parmi les autres membres de la Chambre, le nombre de délégués que la loi attribue à la

1. *Teljes birodalmi tanács*, ce qui signifie bien Reichsrath plénier. La traduction allemande de Steinbach, collection Manz, dit *einem vollen Reichsrath*.
2. XII : 1867, § 28.

Digitized by Google

province[1] : la formation de la Délégation autrichienne se modèle ainsi sur l'ancienne loi électorale qui faisait nommer la Chambre des députés par les Diètes. Les Délégations sont convoquées ensemble par le souverain, dans le lieu de sa résidence ; la loi hongroise exprime le désir qu'une fois sur deux elles se réunissent à Pest. Elles tiennent au moins une session annuelle, et peuvent, en cas de besoin, être convoquées plus d'une fois dans l'année. Elles siègent séparément : chacune nomme son bureau, arrête à la majorité ses votes, qui sont tenus pour les votes de la Délégation tout entière. Elles ne communiquent entre elles que par écrit, par des messages. Après l'échange de trois messages infructueux sur une question quelconque, chacune des deux peut requérir une séance commune. Dans ces séances, on ne parle pas, on vote seulement. Le principe de la parité y est rigoureusement appliqué : les présidents des deux Délégations président alternativement, les secrétaires rédigent le procès-verbal ensemble, et dans les deux langues, allemande et magyare ; le nombre des délégués présents de chaque côté doit être égal, et, s'il y a des absents dans une Délégation, un tirage au sort élimine dans l'autre le nombre de membres nécessaire.

Les Délégations ont une mission strictement limitée : contrôler l'administration des ministres communs et voter le budget commun. Elles n'ont aucun pouvoir législatif. La loi autrichienne sur les affaires communes parle en deux endroits[2] de leur droit de législation ; mais c'est une impropriété. Le Reichsrath aurait bien voulu, puisque la Hongrie rejetait énergiquement un grand Parlement central, en conserver au moins dans les Délégations une réduction : elles auraient eu la mission de légiférer sur les affaires communes. La rédaction autrichienne témoigne que, malgré le refus formel de la Hongrie, les libéraux allemands n'avaient pas perdu tout espoir de ce côté. Mais le texte hongrois exclut absolument tout pouvoir législatif des Délégations, et, en pratique, elles n'en ont jamais exercé aucun. Elles collaborent uniquement à des actes qui rentrent, par leur nature, dans le domaine de l'exécutif, et qui n'ont des lois que la forme[3]. Leur contrôle sur les ministres s'exerce par des questions et des demandes de renseignements ; les

1. Bohême, 10 ; Galicie, 7 ; Moravie, 4 ; Basse-Autriche, 3 ; Haute-Autriche, Styrie, Tirol, chacun 2 ; Salzbourg, Carinthie, Carniole, Bukovine, Silésie, Vorarlberg, Istrie, Goritz et Gradiska, Trieste, chacun 1.

2. *Loi sur les affaires communes à tous les pays de la monarchie*, §§ 6 et 15.

3. Rieger, *Úst. děj. Rakouska*, 52.

Digitized by Google

ministres ont le droit et, sur la demande des Délégations, le devoir de paraître aux séances. Le vote du budget commun, qui est, comme le dit la loi hongroise, la partie la plus importante de la tâche des Délégations, et selon, le commentaire de M. de Széll, ancien président du conseil hongrois, leur tâche unique — « car c'est là l'esprit de la loi [1] » — n'est qu'un vote de dépenses : les recettes qui appartiennent en propre à la monarchie n'en couvrent pas un cinquantième, ce sont les deux États qui ont à faire face au reste. Lorsque le budget commun est fixé définitivement par les Délégations, et sanctionné par l'empereur et roi, il ne peut plus être révisé par les deux Parlements; chacun est astreint à en inscrire dans ses propres dépenses la part qui lui incombe, et à aviser aux moyens de la couvrir. Les Délégations vérifient en outre et approuvent les comptes des exercices communs. Leurs membres ont, dans les questions qui sont de leur ressort, le droit d'initiative. Toute proposition d'initiative acceptée par l'une des Délégations est transmise par message à l'autre, et traitée ensuite comme les projets des ministres en matière d'affaires communes. — Les lois autrichienne et hongroise attribuent aussi aux Délégations compétence pour déterminer les modalités d'un emprunt commun, si les deux États, qui ont seuls le droit de résoudre la question de principe, décident qu'il en sera contracté un. Cette disposition n'a jamais été appliquée, et il n'y a pas de chance qu'elle le soit jamais.

Les Délégations sont la plus caractéristique et la plus originale des institutions du dualisme. Le problème fondamental du Compromis était d'assurer, avec l'unité d'administration dans les affaires communes par un ministère commun, le contrôle constitutionnel de ce ministère. On pouvait concevoir, théoriquement, trois solutions de ce problème : deux extrêmes, qui comportaient la responsabilité du ministère commun soit devant un Parlement central, soit devant les deux Parlements, hongrois et autrichien; et une moyenne, qui consistait à créer, sous une forme à préciser, un organe spécial destiné à remplir cette fonction. La première solution était écartée d'emblée par le refus de la Hongrie d'accepter aucun Parlement central; l'autre, par les complications qu'elle entraînait. Comment aurait-on pu, demandait Andrássy, remettre le contrôle du ministère commun à deux Parlements, siégeant dans des villes différentes, et comprenant quatre Chambres? En temps normal, les risques de conflits entre les Parlements

1. Cité dans Kmety, *Közjog*, 453.

Digitized by Google

auraient été permanents, et le fonctionnement du ministère commun serait devenu pratiquement impossible. En cas de crise grave, devant une menace de guerrre, par exemple, si le ministère avait dû s'adresser aux deux Parlements pour obtenir des crédits militaires, « n'aurait-il pas été vraisemblable qu'on eût vu l'ennemi participer à la fin de ces négociations ? » Ce fut lui qui trouva la solution moyenne, celle des Délégations ; il la trouva presque subitement [1], et sans être influencé, semble-t-il, par des précédents qui existaient tout au moins sur le papier [2]. Elle lui semblait la seule propre à concilier sous la forme constitutionnelle l'existence d'un ministère commun avec le principe de l'indépendance de la Hongrie. Il faut un ministre des affaires étrangères, et il en faut un seul. S'il n'y en avait pas, ce serait l'absolutisme ; s'il y en avait deux, ou ils feraient double emploi, ou ils s'annuleraient l'un l'autre. Puisqu'il en faut un, il faut des Délégations, pour qu'il soit responsable devant elles, ne pouvant pas l'être devant les deux Parlements et leurs quatre Chambres. Ces Délégations sont « des commissions internationales qui, sur la base de la parité, décident dans les affaires communes, et dans elles seules, et donnent à la nation bien plus de garanties que n'en présenterait le traitement des affaires par voie diplomatique ou par la voie des ministères [3] ».

Commissions internationales, ces deux mots définissent à merveille la nature des Délégations. Elles sont internationales, c'est-à-dire qu'elles ne forment pas un organe commun ; elles sont « les Délégations », deux corps indépendants, l'un autrichien, l'autre hongrois, qui peuvent se réunir dans un seul cas, bien déterminé — celui d'une séance commune — et, même dans ce cas, ne se confondent pas. Si elles pouvaient être envisagées comme un organe commun, on reviendrait, par un détour, à ce Parlement central, dont la Hongrie a énergiquement rejeté l'idée. Mais elles ne sont pas un Parlement ; elles sont au contraire deux commissions représentant deux Parlements. Les textes ne le disent nulle part expressément, mais ils le laissent partout entendre, et l'interprétation hongroise et autrichienne

1. Ce problème le préoccupait constamment. « Au cours d'une promenade à cheval dans le voisinage de son château de Terebes, il arrêta brusquement son cheval en plein galop, et cria, dans une excitation joyeuse : « Ça y est. » Ainsi naquirent les Délégations. » Okolicsányi, *Deutsche Revue*, mai 1890, 168. M. de Okolicsányi est un ancien secrétaire d'Andrássy.

2. Jellinek, *Staatenverbindungen*, 246-7.

3. Lederer, *Andrássy*, II, 8-10. Andrássy, *Rede*, 33.

Digitized by Google

est d'accord sur ce point [1]; elles sont des commissions qui exercent dans les affaires communes, au nom des deux Parlements, les droits dont ils sont les titulaires. Commissions sans doute d'une nature toute spéciale, par l'importance de leurs attributions, l'indépendance dont elles jouissent vis-à-vis des Chambres qui les ont élues, leur droit d'émettre des votes qui engagent ces Chambres. Mais commissions cependant; car leurs décisions ne sont pas promulguées, mais simplement communiquées aux deux Parlements par chaque ministère, et ne sont pas des lois; si les Délégations outrepassaient leurs droits, on admet, du moins en Hongrie, que le Parlement pourrait annuler leur vote [2]. Leurs membres jouissent de l'immunité parlementaire [3] à titre de membres du Parlement; les demandes en autorisation de poursuites contre eux doivent être, pendant la session des Délégations, adressées au Parlement; c'est seulement s'il n'est pas réuni qu'elles relèvent de la Délégation [4]. Ces commissions internationales « ne sont pas, à proprement parler, des institutions communes : ce sont des institutions d'entente » [5].

Le dualisme ne comporte pas de corps législatif commun, parce qu'il n'a pas de législation commune. Les actes législatifs qui peuvent être nécessaires à son fonctionnement — approbation de traités internationaux ou lois militaires, par exemple — sont obtenus par le vote dans les deux Parlements de lois identiques au moins quant au fond, et qui sont préparées d'accord entre les deux ministères, présentées par chacun à sa législature, et munies en général d'une clause qui en subordonne l'entrée en vigueur à l'adoption des mêmes dispositions dans l'autre État. C'est ainsi que le dernier alinéa de l'article XII : 1867 lui-même porte que « les dispositions de la présente loi qui concernent la manière de traiter les affaires communes n'entreront pratiquement en vigueur que lorsque les pays de Sa Majesté qui n'appartiennent pas à la couronne de Hongrie en auront accepté le contenu par la voie constitutionnelle ». Certaines de ces lois identiques sont limitées dans leur

1. Lederer, *Andrássy*, *l. c.* Beust, *Neue Gesetzgeb.*, I, 605; Herbst, *C. R. st.*, 20 nov. 1873.

2. Kmety, *Közjog*, 455-6, Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oester.*, 211.

3. La loi autrichienne ne la reconnait qu'à la Délégation autrichienne, la loi hongroise aux deux. Cette divergence pourrait aboutir théoriquement à des résultats curieux lorsque les Délégations siègent à Vienne.

4. Loi autr., § 23; loi hongr., § 47.

5. Apponyi, cité dans Kmety, *Közjog*, 453 note. Cf. Juraschek, dans *Grünhut's Zeitschrift*, V, 272-83. Jellinek, *Staatenverbindungen*, 245.

Digitized by Google

durée par un terme fixe : la loi militaire, par exemple, est décennale, et ne peut-être prolongée que du consentement exprès des deux Parlements. D'autres sont perpétuelles ; ainsi la loi du Compromis elle-même : les affaires communes dureront aussi longtemps que la Pragmatique-Sanction sera en vigueur ; elles seront traitées dans la forme établie en 1867 aussi longtemps que les conditions fondamentales des §§ 24 et 25 de l'article XII : 1867 seront respectées, et que l'article lui-même ne sera pas modifié ou révisé. Aucun texte positif n'indique de quelle façon il peut l'être. A en juger par sa forme, il semble que rien ne s'oppose à ce qu'il le soit unilatéralement par le Parlement hongrois : la condition suspensive à laquelle est soumise son entrée en vigueur n'en fait pas, en droit, une loi d'une nature particulière, qui serait, en réalité, un traité. A considérer l'esprit du Compromis, il en est autrement. L'intention de contracter avec la Cisleithanie apparaît clairement dans les explications et les discours des principaux auteurs de l'arrangement de 1867 ; elle résulte, *a contrario*, du rejet des amendements du centre gauche, qui stipulaient expressément que la Hongrie n'avait aucun engagement à prendre avec les pays cisleithans ; elle est attestée enfin par la loi elle-même, dans son préambule, et dans son article 23. « Le Parlement se déclare prêt, sous la réserve de l'indépendance des deux parties, à entrer en contact avec les autres pays de Sa Majesté comme peuples constitutionnels ». La doctrine hongroise est conséquente avec ces principes, en admettant que les lois qui concernent les affaires communes ont le caractère de traités internationaux entre les deux États, et que l'extension des affaires communes, la manière de les traiter, la situation des organes communs, aussi bien qu'elles ont été réglées à l'origine par l'accord de leurs deux volontés, ne peuvent être modifiées que de la même façon [1]. A côté de cette interprétation légale et loyale du Compromis, on en a vu, au cours de la dernière crise parlementaire hongroise, apparaître une autre qui, partant du principe de la souveraineté de la Hongrie, et s'attachant plus à la forme qu'à l'esprit de la loi de 1867 et des lois qui en dérivent, déclare qu'elles sont des lois hongroises semblables à toutes les autres, et peuvent par conséquent être révisées ou abrogées unilatéralement par la législature hongroise, roi et Parlement. Les textes légaux ne donnent pas de ce problème une solution juridiquement certaine ; le cours des événements politiques décidera, bientôt peut-être, en faveur de l'une ou l'autre de ces opinions.

1. Kmety, *Közjog*, 457-8. Cf. Tezner, *Die rechtliche Natur des Ausgleichs* (*Zeit*, 6 janvier 1904).

Digitized by Google

La convention financière des quotes-parts occupe une place intermédiaire entre les affaires communes et les affaires d'intérêt commun. Par sa nature, elle se rattache aux premières, car c'est leur existence même qui entraîne la sienne : le fonctionnement du dualisme politique est inconcevable sans une entente sur la manière de faire face aux frais qu'il comporte. Mais cette entente n'est pas perpétuelle comme le dualisme politique lui-même ; et elle ne doit pas l'être ; la loi hongroise exclut, sur ce point, tout accord qui ne serait pas temporaire [1] : en pratique, les conventions des quotes-parts sont décennales, comme le Compromis économique. Les Délégations n'ont pas à intervenir dans cette question financière, qui n'est pas commune ; ce sont les deux États qui la règlent par un traité. Deux députations, une de chaque Parlement, étudient séparément les chiffres fournis par les deux ministères, et cherchent, par un échange de messages, à se mettre d'accord sur des propositions à soumettre aux Parlements. Les ministères autrichien et hongrois suivent les discussions des députations, y interviennent au besoin par des projets qu'ils arrêtent à la suite de négociations ; ils communiquent aux Parlements les propositions des députations, soit celle sur laquelle elles se sont mises d'accord, soit leurs deux propositions divergentes ; les Parlements se prononcent sur ces propositions. L'empereur et roi sanctionne l'accord intervenu entre les deux Parlements, ou prononce, en cas de désaccord, une sentence arbitrale [2] entre les deux pays ; la loi hongroise n'en limite pas expressément la durée, la loi autrichienne la fixe à un an, avec faculté d'ailleurs de la renouveler. Au point de vue matériel, la loi hongroise indique que les dépenses communes doivent être d'abord couvertes par les recettes des douanes ; c'est ce qui a été fait, en pratique, depuis 1867 ; pour le reste intervient un partage proportionnel, et la fixation des quotes-parts est ainsi l'essentiel de la tâche des députations.

1. XII : 1867, § 22.

2. On peut discuter longtemps pour savoir si l'empereur et roi agit, au cas où il fixe les quotes-parts, à titre de souverain particulier dans chaque pays, ou au nom de l'intérêt de la monarchie, comme arbitre. Il ne semble pas que pratiquement le bon sens permette d'adopter une autre interprétation que celle-ci ; il est évidemment l'arbitre le plus impartial, même le seul arbitre impartial qui puisse départager les deux pays dont les intérêts lui sont, par définition, également chers. Mais il peut suffire, pour expliquer son rôle en cette affaire, de considérer que les deux qualités d'empereur d'Autriche et de roi de Hongrie se rencontrent dans sa personne physique, sans admettre qu'il est de plus, comme empereur et roi, une personne juridique spéciale, distincte de l'empereur et du roi.

Digitized by Google

Les affaires d'intérêt commun se règlent dans la même forme que l'arrangement financier entre l'Autriche et la Hongrie. Les ministères des deux États, ou bien des députations des deux Parlements, se mettent d'accord sur des projets de lois identiques. L'adoption de ces lois en Hongrie est la condition expresse de leur entrée en vigueur en Autriche, et réciproquement ; une fois qu'elles ont été adoptées par les Parlements, la modification unilatérale n'en est plus possible pendant tout le terme pour lequel ont été conclus les accords économiques. Ce terme en pratique est de dix ans; faute de dénonciation à la fin de la neuvième année, il y a tacite reconduction pour dix ans. — En vertu de la convention douanière et commerciale conclue en 1867, et renouvelée en 1878 et 1887 sans modification essentielle dans les principes, les territoires autrichien et hongrois ne forment qu'un territoire douanier, compris dans une seule et même ligne de douanes. Aucun droit d'entrée, sortie et transit ne peut être prélevé dans l'un des deux pays sur les produits de l'autre. Chaque État ne peut prélever sur les produits de l'autre de taxes intérieures que celles qu'il perçoit sur ses propres produits. Les commerçants de chacun sont traités dans l'autre en tout comme les nationaux. Les conventions et traités internationaux de caractère commercial sont valables dans les deux pays ; ils sont conclus par le ministre des affaires étrangères, après accord avec les deux ministres du commerce, et ratifiés par les deux Parlements ; chaque gouvernement peut en demander la dénonciation six mois au plus tard avant l'expiration du délai de dénonciation stipulé ; si pendant ces six mois les deux gouvernements ne réussissent pas à se mettre d'accord, la dénonciation est obligatoire. Il doit y avoir dans les deux pays identité de principes en matière de législation et d'administration dans les questions suivantes : lois et règlements maritimes ; construction et exploitation des chemins de fer d'intérêt général; postes et télégraphes ; régime des monopoles, sel et tabac ; impôts indirects qui exercent une influence immédiate sur la production, en particulier impôts sur l'alcool, la bière et le sucre; monnaie [1], poids et mesures, garantie des métaux précieux ; brevets d'invention et marques de fabrique ; protection de la propriété littéraire et artistique. L'identité des principes législatifs et administratifs ne porte cependant aucune atteinte à l'indépendance de l'administration ; chaque gouvernement l'exerce sur son territoire,

1. Ainsi l'établissement du nouveau système monétaire de la couronne s'est s'est fait en 1892 par un traité entre les deux États.

Digitized by Google

même en ce qui concerne les douanes. En matière de douanes, d'impôts indirects, de poids et mesures, et de garantie, les deux gouvernements ont le droit de se contrôler réciproquement par des inspections temporaires. — Des lois spéciales au sujet de la Banque autrichienne, devenue la Banque austro-hongroise, et des conventions avec cet établissement complètent les dispositions des accords économiques. — Dans ces diverses questions, les deux États ont donc réservé, en principe, — au contraire de ce qui se passe pour les affaires communes — leur indépendance complète en matière de législation et d'administration; mais, pour des raisons d'opportunité et de politique, ils s'accordent par traité pour ne procéder en ces matières que de concert pendant une période fixée. La Hongrie a stipulé expressément, en 1867, qu'elle avait le droit d'agir seule dans ces questions, et qu'elle se réservait d'en user, et en particulier de relever sa ligne de douanes contre l'Autriche, le jour où les deux pays ne pourraient plus se mettre d'accord sur un traité. De même, elle a stipulé en 1876 qu'elle avait le droit de fonder une Banque purement hongroise, et qu'elle ne consentait que par opportunité à ce que la Banque austro-hongroise restât banque commune d'émission pour les deux États. En droit, les conventions économiques sont entièrement indépendantes de l'accord sur les quotes-parts; mais, en fait, il est naturellement lié à elles; à l'origine, l'appât de l'union douanière a contribué à décider les Autrichiens à se charger d'une quote-part plus forte; et, depuis, ce sont surtout les concessions obtenues en matière économique qui ont décidé la Hongrie à augmenter la sienne.

Depuis 1878, les deux États de la monarchie ont, outre les affaires communes et les affaires d'intérêt commun établies en 1867, une nouvelle affaire qui, par certains côtés, est commune, et, par d'autres, d'intérêt commun: c'est l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine. La monarchie, comme telle, a reçu au congrès de Berlin le mandat européen d'occuper ces deux provinces turques: l'occupation, ici, implique le gouvernement et l'administration. Le sultan a gardé sur les deux provinces la souveraineté toute nue; mais toute la puissance publique est exercée par l'Autriche-Hongrie; la durée de l'occupation n'a pas été limitée, et les diverses mesures prises en Bosnie et en Herzégovine par la monarchie, notamment l'incorporation au territoire douanier austro-hongrois et l'extension aux habitants des deux provinces de l'obligation du service militaire austro-hongrois, prouvent bien qu'elle est définitive, dénotent qu'elle a la valeur d'une annexion. Si l'on

Digitized by Google

a, en 1878, préféré une situation imprécise à une situation claire, et déguisé du nom d'occupation ce qui, dans la pensée de l'empereur et de son ministre des affaires étrangères, Andrássy, était certainement d'ores et déjà une annexion, c'est peut-être pour des raisons extérieures, par prudence diplomatique, et surtout pour des raisons d'ordre parlementaire et constitutionnel. Les deux Parlements avaient fait une vive opposition à la nouvelle politique orientale, et le mot d'occupation, qui semblait réserver un vague espoir d'évacuation, devait les blesser moins que celui d'annexion. Sous quelle forme, d'ailleurs, une annexion à la monarchie aurait-elle été possible ? La monarchie n'a pas de territoire propre, distinct du territoire des deux États ; et une annexion à l'un des deux États était impossible, puisque l'occupation, confiée par l'Europe à la monarchie, donc à tous deux, s'accomplissait à frais communs. La Bosnie et l'Herzégovine sont ainsi, pour la monarchie austro-hongroise, ce que l'Alsace-Lorraine est pour l'empire d'Allemagne : ce sont des pays d'Empire ; les lois qui valent pour la monarchie entière, c'est-à-dire les lois faites par l'accord des deux États, sont valables, par là même, sans qu'il soit besoin de stipulation expresse, pour elles ; et c'est aussi des deux États qu'elles reçoivent, là où il est nécessaire, leurs lois spéciales. Leur administration relève uniquement de l'empereur et roi ; elle est dirigée par le ministre commun des finances, au nom du ministère commun et sous l'influence des deux ministères d'État [1]. Le pouvoir législatif aussi y est exercé par le souverain, sans collaboration, par voie d'ordonnances ; les deux Parlements autrichien et hongrois n'y interviennent que pour les mesures qui impliquent des charges pour la monarchie ou des conséquences directes pour des sujets autrichiens et hongrois : ainsi le régime commercial et douanier des deux provinces a été fixé par des lois identiques, autrichiennes et hongroises. Les dépenses doivent être couvertes, autant que possible, par les ressources propres des deux provinces ; celles qui excèdent ces ressources — notamment les frais de l'occupation militaire — sont des dépenses communes, auxquelles il est fait face par le moyen des quotes-parts. Aussi sont-ce les Délégations qui votent le budget de la Bosnie et de l'Herzégovine. Mais, s'il s'agit de crédits qui sortent du cadre normal du budget, par exemple pour des constructions de chemins de fer ou d'autres travaux publics, les deux Parlements interviennent par des lois identiques.

1. Loi autrichienne du 22 février 1880, sur l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Digitized by Google

L'occupation ainsi organisée apporte un élément nouveau dans la question de la nature de la monarchie ; question purement théorique sans doute, mais qui ne manque pas d'intérêt même au point de vue politique. Qui exerce en Bosnie et en Herzégovine — toutes réserves faites en faveur du droit de la Turquie — la souveraineté au nom de la monarchie ? Le monarque commun comme tel, disent les Autrichiens, c'est-à-dire comme représentant de « l'État d'ensemble », de la monarchie. — Mais les Hongrois nient l'existence de cet État d'ensemble ; la monarchie, pour eux, n'est qu'un mot, qui désigne l'union des deux États des Habsbourg en vue de certaines actions communes ; l'empereur et roi n'est jamais que l'empereur et le roi ; c'est la réunion de ces qualités dans sa personne, non pas juridique, mais physique, qui le fait empereur et roi ; ses droits comme souverain de la monarchie sont la somme de ses droits d'empereur d'Autriche et de roi de Hongrie dans les affaires communes. — La théorie autrichienne a le tort de procéder par déduction, par abstraction juridique, au lieu de s'appuyer sur des faits. La théorie hongroise, elle, a le défaut de ne pas rendre compte entièrement de la réalité, du moins dans la question de l'occupation. Ni l'Autriche ni la Hongrie n'ont de droits sur la Bosnie et sur l'Herzégovine : elles n'en ont pas en propre, et elles n'en ont pas reçu, ni l'une ni l'autre, par mandat européen ; ce mandat, c'est à leur union seule qu'il a été confié. Les pouvoirs que l'empereur et roi exerce dans les deux provinces ne sont des pouvoirs ni de l'empereur d'Autriche ni du roi de Hongrie, puisqu'à aucun de ces deux titres il n'a un droit quelconque sur les deux provinces ; ce sont des pouvoirs qui lui reviennent uniquement comme souverain de la monarchie, comme empereur et roi. On en peut conclure, chacun suivant ses préférences, ou qu'il y a là un simple provisoire, ou que cette situation viole le droit public dualiste, ou que, malgré toutes les négations hongroises, la monarchie existe, en réalité, comme telle. La controverse est purement juridique. En fait, à quelque titre que ce soit, la monarchie occupe les deux provinces, et n'est pas près de les lâcher : si le dualisme actuel se détraquait, elle n'en continuerait pas moins de les occuper aussi longtemps qu'elle existerait sous une forme ou sous une autre, et qu'elle aurait une armée pour assurer son occupation ; et si, en fin de compte, une annexion devenait nécessaire et possible, si la Bosnie et l'Herzégovine, ne pouvant pas être annexées à une monarchie qui n'a pas de territoire propre, étaient réunies à celui de ses deux États qui, de plus en plus,

Digitized by Google

exerce la primauté dans l'union, si elles devenaient des provinces hongroises [1], ce ne serait que la constatation de changements survenus dans la situation intérieure de la monarchie comme dans la situation internationale de l'Europe, et qui accuseraient simplement de façon plus sensible la prépondérance de la Hongrie dans l'union austro-hongroise. Mais ces controverses juridiques n'en ont pas moins un certain intérêt pratique ; elles attirent l'attention sur la valeur comme sur la nature du dualisme. Si la mission de la monarchie est vraiment d'avancer vers l'Orient, et si, dès son premier pas dans cette voie, elle se heurte à des difficultés qui résultent de son organisation politique, que vaut donc pour elle le dualisme ? Et d'autre part, quelle que fût la conception juridique et politique des auteurs de l'arrangement de 1867, il semble bien exact que l'addition aux anciennes affaires communes de cette nouvelle affaire commune, particulière et compliquée, a modifié, au moins en théorie, les rapports des deux États : la doctrine qui voyait dans la monarchie une simple confédération d'États n'épuiserait plus la réalité ; plus encore qu'auparavant, la monarchie austro-hongroise présenterait un type tout spécial d'union d'États [2].

La monarchie austro-hongroise du Compromis est-elle une union réelle, une confédération d'États, un État fédéral ? — Les auteurs se divisent sur ce point ; et certains, qui ne sont pas les moins considérables [3], se refusent à la ranger dans une de ces catégories d'école, qui ne peuvent pas embrasser exactement les faits historiques et politiques si complexes. On peut trouver, dans le dualisme, des éléments d'union réelle, des éléments de confédération d'États, même peut-être des éléments d'État fédéral ; ils y coexistent, sans que les législateurs autrichien et hongrois aient jamais cherché à établir entre eux une complète harmonie et

1. Il y a longtemps que l'opinion autrichienne accuse la Hongrie de laisser les deux provinces se développer à frais communs, pour les annexer ensuite, et profiter ainsi des améliorations payées pour les deux tiers par l'Autriche.

2. Ulbrich, *Staatsrecht*, 792-4. Neumann, dans *Revue du Droit international*, 1879. Lingg, dans *Archiv. für öffentl. Recht*, 1890, 522-6. Kmety, *Közjog*, 122-3. (M. K., qui nie partout où il le peut l'existence d'une communauté austro-hongroise, se cramponne au texte de la loi hongroise de 1880, qui parle d'une occupation provisoire, pour n'avoir pas à se prononcer sur la nature des rapports des provinces occupées avec la Hongrie, et sur d'autres textes, qu'il interprète plus suivant leur lettre que suivant leur esprit, pour déclarer que l'occupation n'est pas une affaire commune).

3. Jellinek, *Staatenverbindungen*, 233.

Digitized by Google

à les fondre en un système d'une parfaite logique [1]. L'attention des divers auteurs se porte davantage, soit pour des raisons d'intérêt scientifique, soit par préférence politique, sur l'un ou l'autre de ces groupes d'éléments ; par suite, les rapports austro-hongrois prennent à leurs yeux un caractère différent ; ils paraissent tantôt plus lâches, et tantôt plus étroits. L'histoire, la théorie, l'étude du présent suggèrent des interprétations et entraînent des conclusions souvent opposées. Voici par exemple la sanction des votes des Délégations ; est-ce une sanction une, donnée par la même personne, non seulement physique, mais juridique, par le souverain de la monarchie [2] ? Ou est-ce au contraire une double sanction donnée par deux souverains réunis en une même personne physique, par le monarque qui serait non pas commun, mais identique [3] ? L'histoire donne raison à la première de ces vues ; la théorie peut les justifier toutes deux ; le texte des lois actuelles est douteux [4] ; mais la pratique se prononce de plus en plus pour la seconde. Suivant que l'on considère la monarchie du dehors ou du dedans, la communauté ou la diversité apparaît plus marquée. Dans les relations extérieures, la communauté l'emporte jusqu'à prendre l'air d'une unité ; et, de fait, l'Autriche-Hongrie, dont les deux États n'avaient jamais, jusqu'à ces derniers temps [5], figuré avec une représentation séparée dans un acte international, apparaît, en droit international, comme une puissance. Mais, pour créer la volonté de cette puissance, il faut à l'intérieur, le concours des deux États ; ici, c'est donc la dualité qui saute aux yeux. Les organes communs ont une double face : ils sont uns, austro-hongrois, lorsqu'ils regardent le dehors, et doubles, autrichiens et hongrois, lorsqu'ils se tournent vers le dedans [6]. Ce sont de nouveau des discussions toutes théoriques ; mais qui pourrait méconnaître l'action qu'elles exercent sur le développement politique ? L'histoire entière du dualisme, avant et après le Compromis, atteste combien de succès la Hongrie a dus au fait de pouvoir invoquer, lorsqu'elle avait la force nécessaire pour imposer ses prétentions, des textes juridiques pour les légitimer. L'Autriche, depuis 1867, a toujours interprété le Compromis dans un sens plus unitaire, la Hongrie dans un sens plus dualiste. Une solution définitive et radicale de

1. Tezner, dans *Grünhuts' Zeitschrift*, XX, 719.
2. Tezner, dans *Grünhuts' Zeitschrift*, XX, 719-22.
3. Kmety, *Közjog*, 438.
4. Kmety, *ib.*
5. Jusqu'à la conclusion du dernier traité de commerce avec le Mexique.
6. Jellinek, *Staatenverbindungen*, 241-2.

Digitized by Google

ces divergences est impossible : le Compromis ne prévoit pas d'arbitrage entre les deux États, et l'idée que l'Autriche et la Hongrie, réunies sous le même souverain, pourraient se faire la guerre, est inconcevable. Même en théorie, la difficulté est insoluble. Il n'y a aucune analogie à invoquer. L'union austro-hongroise est d'un type unique ; celle qui s'en rapproche le plus, l'union de la Suède et de la Norvège, est tout autre. En dehors même de la différence de situation géographique et d'importance politique, il y en a d'autres, entre ces deux unions, qui sont essentielles. L'union de la Suède et de la Norvège n'existe pas depuis cent ans, l'union austro-hongroise aura, dans vingt ans, — si elle dure jusque-là — quatre siècles ; la première ne se fonde pas sur un lien dynastique, la seconde, au contraire, se romprait de droit si la dynastie commune disparaissait. Cependant, entre l'Autriche et la Hongrie, qui peuvent être appelées, en vertu de leurs lois mêmes, à se séparer, les rapports sont beaucoup plus étroits, la communauté beaucoup plus étendue qu'entre les deux États scandinaves qui, si les lois faisaient l'histoire, seraient liés perpétuellement. De la comparaison se dégagent deux enseignements : l'un, purement négatif, est que ces unions entre États souverains, impliquant une sorte de contradiction dans les termes, aboutissent nécessairement à des conflits ; l'autre, que la difficulté du problème consiste, en Autriche-Hongrie comme en Suède et en Norvège, en ce qu'un État simplement constitutionnel, où le pouvoir du monarque est très grand (la Suède et l'Autriche) est uni à un État vraiment parlementaire (la Norvège et la Hongrie) ; de sorte que, par l'effet même de ses institutions, l'État parlementaire doit arriver en fin de compte, grâce à l'action que son Parlement exerce sur le monarque commun, à jouir d'une influence prépondérante dans les affaires communes, tout en se refusant à supporter les charges correspondantes. Mais la leçon essentielle de cette comparaison, c'est que les unions d'États répondent toujours à des données historiques très diverses, et que l'étude de ces données seule permet de comprendre et la nature même du problème qu'elles ont à résoudre et les solutions qu'elles en donnent [1].

1. Jellinek, *Staatenverbindungen*, 223-5. Le Fur, *État fédéral et Confédération d'États*, 312. Hamilton, dans *Revue d'économie politique*, 1891, 346-51. *Revue de Droit international*, 1898, 261-71. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, chapitre XVIII. — L'exemple du dualisme autro-hongrois semble avoir inspiré certaines propositions faites au sujet de la revision des rapports

Digitized by Google

Le problème historique, en Autriche, c'était de concilier l'unité de la monarchie avec un système constitutionnel [1]. L'unité, fruit de plusieurs siècles d'efforts de la dynastie, répondait à des nécessités européennes. Le constitutionnalisme s'était maintenu, contre toutes les attaques en Hongrie ; et la Hongrie, pour l'assurer désormais contre toute attaque, exigeait, au moment de conclure sa paix définitive avec les Habsbourg, qu'il fût étendu et au gouvernement commun de la monarchie, et à l'organisation de la la Cisleithanie. Tout le développement de la monarchie, depuis ses origines, explique cette position du problème. La dynastie avait réussi à créer, dans les affaires communes, et même bien au-delà, une forte centralisation administrative ; mais, pour la législation, le droit de la Hongrie restait entier, bien que souvent elle fût empêchée par les usurpations et la violence de l'exercer. La lutte des Magyars contre le gouvernement de Vienne s'était livrée, surtout depuis les derniers temps de l'ancien régime, spécialement sur cette opposition : la dynastie, pour fortifier son administration unitaire, voulant concentrer aussi en ses mains tout le pouvoir législatif, par l'établissement de l'absolutisme ; et la Hongrie, pour fortifier sa Constitution, cherchant à détruire le plus possible de l'administration commune, au profit de son administration autonome. La révolution marque un triomphe de la tendance hongroise, la réaction la victoire complète de la tendance dynastique ; le Diplôme et la Patente, des essais de conciliation, mais où la prédominance du centralisme est attestée par la création d'un Parlement commun. Le Compromis, au contraire, est un essai de conciliation de caractère hongrois. Il réduit très sensiblement l'administration centralisée des affaires communes en matière financière, et aussi en matière militaire, par la création des ministères de la défense nationale ; il la remplace partout ailleurs, sauf dans les affaires étrangères, par une administration divisée s'inspirant de principes identiques. Il n'établit pas une législation commune, mais une double législation particulière, qui doit se fonder sur des principes identiques. Ce système n'a assuré dans la monarchie ni l'unité ni le constitutionalisme ; il n'a pas servi ses intérêts ; il a, par contre, merveilleusement servi ceux de la Hongrie, et c'est, au fond, le but essentiel en vue duquel il avait été conçu.

entre la Suède et la Norvège, qui tendent à l'établissement du principe de la parité (mais avec parité à peu près complète des charges) et à l'institution d'une Délégation commune (30 membres de chaque Parlement réunis en un corps).

1. V. Friedjung, dans *Deutsche Worte*, 1899, I, 10.

Digitized by Google

II

Le Compromis ne donne de garanties sérieuses et efficaces, ni à l'unité de la monarchie, ni au constitutionnalisme ; au contraire, il recèle dans toute son organisation, des dangers très graves pour l'unité, et il aboutit nécessairement à détruire le constitutionnalisme, car l'arrangement compliqué de 1867 n'aurait jamais pu fonctionner autrement que par l'accord du souverain, resté pratiquement absolu en Cisleithanie, et de la Hongrie, — accord qui, dans les conditions données où il se produit, ne peut qu'être en faveur de la Hongrie.

Pour que le Compromis pût garantir efficacement l'unité de la monarchie, il faudrait d'abord qu'il en admît l'existence. Il faudrait que l'idée de l'unité le dominât et inspirât logiquement toutes ses dispositions essentielles, et que l'idée de diversité, de dualisme, fût subordonnée à cette conception maîtresse [1]. Or, c'est le contraire qui est la réalité. Tout l'article XII : 1867 est conçu avant tout en vue d'assurer l'indépendance de la Hongrie. Les nécessités de l'histoire et de la politique européenne, sa situation en 1867, son propre intérêt obligeaient la Hongrie à compter avec l'existence et le maintien de la monarchie ; mais elle l'a fait dans la mesure la moins large possible ; elle a, partout où elle l'a pu, écarté toute restriction à l'exercice de sa souveraineté ; là où elle a dû en consentir, elle l'a fait sous la forme, non pas d'une soumission à l'unité autrichienne, mais d'une acceptation de la communauté austro-hongroise. Pratiquement, il a pu sembler aux politiques de cour autrichiens que c'était la même chose : diplomatie une ou commune, armée une ou commune, où est la différence ? ce sont des querelles de mots, c'est de l'idéologie. Querelles de mots, assurément, idéologie, sans doute ; mais il s'en faut que la pratique puisse s'en désintéresser. L'unité eût impliqué une supériorité de la monarchie sur ses parties; la communauté la met en état d'infé-

1. Il s'agit ici d'une appréciation théorique de la valeur du Compromis à un point de vue spécial, le point de vue de l'ensemble, de la monarchie. C'est le point de vue qui, pour des raisons toutes naturelles, semble toujours aux étrangers le plus important. — Mais cette appréciation théorique n'implique nullement, de ma part, l'établissement d'un ordre de préférences entre la monarchie, la Hongrie et l'Autriche. J'ai voulu, dans toute cette étude, faire œuvre historique, scientifique, exposer des faits, débrouiller un problème compliqué ; mais je n'entends point prendre parti dans la lutte des opinions ou des passions politiques ou nationales.

Digitized by Google

riorité ; tout ce qu'elle a, tout ce qu'elle est, c'est d'elles qu'elle le tient, c'est à elles qu'elle le doit. La loi hongroise ne prononce nulle part le mot d'unité ; elle s'en tient toujours à la communauté. Elle parle deux ou trois fois de la monarchie, une fois de l'Empire ; mais son texte, son esprit, les discussions parlementaires de la sous-commission des Quinze et de la commission des Soixante-sept, démontrent que ces termes n'ont pas d'autre sens que « l'union établie par la Pragmatique-Sanction », l'union à laquelle la Hongrie ne veut pas reconnaître d'autre caractère que celui d'une communauté partielle. Or, ce qui est essentiel dans cette communauté, c'est précisément la réserve complète de la souveraineté qu'elle implique ; c'est l'idée que la monarchie est secondaire, dérivée, dépend, en droit comme en fait, de ses deux États. Ainsi la loi qui doit assurer, dans la mesure indispensable, l'unité de la monarchie s'inspire du principe le plus dangereux pour cette unité même ; elle la met, théoriquement, — et ici la théorie entraîne vite la pratique, — à la merci de la volonté d'un de ses États, qui, tout naturellement, ne subit qu'avec impatience les entraves qu'elle impose à son indépendance absolue. Une contradiction traverse toute cette loi qui, destinée, comme elle le dit elle-même, à garantir la sécurité et la durée de la monarchie, est en réalité surtout une loi de précautions contre la monarchie.

De cette contradiction dérive le premier des défauts qui vicient les institutions du Compromis : l'association, dans l'arrangement de 1867, d'un accord politique permanent à un accord économique temporaire. Toute la politique traditionnelle des Habsbourg, tendant à établir une solide unité politique dans la monarchie, avait toujours cherché à la fonder sur l'unité économique. Dès qu'elle avait eu, après la défaite de la Révolution, les mains entièrement libres, elle avait proclamé dans la Constitution de 1849 l'unification douanière de l'Autriche entière. Le Diplôme, fidèle à cette idée, avait réservé à la monarchie, outre les affaires extérieures et militaires, les questions financières et commerciales. C'est sur ce progrès — progrès incontestable du point de vue de l'unité autrichienne — que revient le Compromis, en proclamant, ne fût-ce qu'en principe, l'indépendance économique des deux États, en laissant ainsi la porte ouverte à leur séparation. Il est certain que, si la Hongrie voulait être un véritable État, elle devait exiger son indépendance économique, et elle ne pouvait pas se lier à perpétuité sur ce point ; car c'eût été renoncer à sa souveraineté financière, abdiquer toute sa liberté de mouvements. Mais c'est là la

Digitized by Google

preuve que la conception dualiste de 1867, l'idée d'une monarchie formée de deux États souverains et indépendants, implique une contradiction dans les termes. La Pragmatique-Sanction et la loi du Compromis ont beau établir entre ces deux États une union politique à terme illimité ; que vaudrait-elle, comment se maintiendrait-elle, comment fonctionnerait-elle, si la séparation économique non seulement dissociait les intérêts des deux États, mais peut-être les opposait ? Même de simples alliances politiques internationales, entre puissances absolument indépendantes, sont précaires aujourd'hui lorsqu'elles ne s'appuient pas d'ententes économiques ; la politique extérieure ne peut plus se soustraire à l'influence des relations commerciales. Comment la situation serait-elle différente entre l'Autriche et la Hongrie, dont l'union est bien plus étroite qu'une alliance internationale ? C'est en réalité l'existence même de la monarchie, c'est l'inséparabilité et l'indivisibilité établies par la Pragmatique-Sanction, que menace en dernière instance la fragilité de l'union économique. C'est par cette fragilité que la monarchie est devenue, selon un mot d'une ironie mordante, souvent répété, une « monarchie jusqu'à dénonciation », *die Monarchie auf Kündigung*, — nous dirions : la monarchie à laquelle on peut donner ses huit jours [1].

Le système des affaires communes tout entier suppose nécessairement l'union économique. Si elle se rompait, les complications seraient inextricables, et il ne faudrait pas longtemps pour que l'organisation politique de 1867 dût faire place à des combinaisons nouvelles. — Le ministre des affaires étrangères est actuellement chargé de la représentation diplomatique et commerciale de l'empire. Il conclut au nom de la monarchie entière tous les traités, même ceux qui n'intéressent directement qu'un des deux États [2]. Ses attributions ne subiraient, en droit, aucune restriction si la monar-

1. *Revue de Paris*, 1er décembre 1897, p. 696. — Bien entendu, je raisonne ici sur les données du Compromis : deux États, parité entre eux, constitutionnalisme dans chacun. Il est évident que tous ces raisonnements tombent si l'absolutisme, comme il semble bien en prendre le chemin, fait en Autriche une rentrée non plus masquée, mais déclarée, non plus temporaire et honteuse, mais définitive et triomphale. Dans ce cas, si la Hongrie veut la séparation économique, elle l'obtiendra sans qu'il soit porté atteinte à l'unité politique. Quelle sera la durée d'un pareil régime et quels en seront les effets, je n'ai pas à le discuter ici. Mais il est bien évident que l'on ne sera plus, alors, dans les conditions du Compromis, et c'est le Compromis que j'étudie.

2. Ainsi pour les rapports de frontière entre tribunaux voisins, galiciens et russes, pour l'exercice de la médecine sur la frontière allemande. Tezner, dans *Grünhut's Zeitschrift*, XX, 717-8.

Digitized by Google

chie cessait de former une unité douanière, car la disposition de la loi est absolue, sans conditions. Mais comment continuerait-il à les exercer si les traités internationaux de commerce n'étaient plus communs, si la monarchie comprenait deux territoires douaniers distincts, et peut-être ennemis ? Même si l'on admettait qu'il pût être réduit au rôle d'un simple organe de transmission, qu'il n'eût pas le droit de discuter les volontés des deux États, exprimées par leurs ministères, mais simplement le devoir de les faire parvenir à leur adresse internationale, sa situation n'en deviendrait pas moins rapidement impossible. Les consulats ne pourraient pas rester communs, si les consuls devaient représenter des intérêts différents et opposés ; et les légations et ambassades, par là même, ne pourraient pas non plus le demeurer longtemps. Quelle autorité auraient un ministre et des agents diplomatiques qui représenteraient deux États placés dans cette singulière situation, unis sans l'être, à la fois alliés et ennemis ? Comment pourraient-ils diriger ou soutenir une politique extérieure logique et conséquente, entretenir par exemple des relations cordiales ou amicales avec des puissances avec lesquelles un des deux États de la monarchie, et un seul, serait, au point de vue économique, en froid ou en guerre ? L'unité des affaires étrangères, attaquée d'abord comme unité commerciale, ne tarderait pas à disparaître aussi nécessairement comme unité politique. L'histoire contemporaine montre, dans l'exemple de l'Allemagne, comment l'unité commerciale est l'étape de l'unité politique ; il est parfaitement sûr qu'à l'inverse, — et le développement des conflits entre la Suède et la Norvège le prouve — la séparation économique serait aussi l'étape de la séparation politique [1]. — L'unité de l'armée ne résisterait pas plus longtemps que l'unité des affaires étrangères à une rupture économique. En principe, parce qu'elle ne se justifie précisément que par l'unité de la politique extérieure. En pratique, parce que l'armée est entretenue à frais communs, dans des conditions qui supposent l'existence de l'union commerciale. Il est fait face aujourd'hui aux dépenses militaires communes, d'abord par le produit des douanes, ensuite par les quotes-parts. Le produit des douanes, dans l'hypothèse de la séparation économique, cesserait d'être commun ; et comme, en fait, sa mise en commun constitue une très forte contribution supplémentaire pour l'Autriche, — car c'est à la frontière autrichienne qu'est perçue l'immense majo-

1. Tezner, dans *Deutsche Worte*, XIX, 15-7.

Digitized by Google

rité des recettes douanières, — ce serait une première difficulté [1]. Ce que ne fournissent pas les recettes douanières est demandé aujourd'hui aux quotes-parts. L'existence même des quotes-parts et leur proportion sont liées à toute l'organisation du Compromis économique ; si l'Autriche a accepté en 1867 une quote-part plus de deux fois supérieure à celle de la Hongrie, c'est en considération des avantages matériels qu'elle trouvait dans l'union commerciale et douanière ; si elle perdait ces avantages, elle ne consentirait certes pas de son plein gré à conserver les charges qui y correspondaient. L'armée commune est recrutée en Autriche et en Hongrie dans la proportion de la population des deux États, qui était, en 1900, 57,7 en Autriche contre 42,3 en Hongrie ; elle est entretenue par le budget commun, qui, si l'on répartit les recettes des douanes suivant la proportion où elles sont perçues dans chaque pays, incombe à l'Autriche pour 70,7 et à la Hongrie pour 29,3 %, et, si l'on ne compte que les quotes, pour 66,6 contre 34,4 [2]. L'Autriche entretient donc environ 13 % des soldats hongrois de l'armée commune. Elle cesserait évidemment de le faire, si l'armée commune cessait de servir à une politique extérieure commune ; la Hongrie, de son côté, n'aurait plus alors de raison de confondre son armée dans l'armée autrichienne. — Ainsi, logiquement, c'est sur l'union économique que se fonde en dernière analyse l'unité diplomatique et militaire, objet des soins exclusifs de la cour, palladium de l'unité autrichienne, — et l'union économique est décennale.

Il n'est pas besoin d'aller jusqu'à l'hypothèse extrême de la séparation économique pour apercevoir combien sont forts, dans le dualisme, les éléments de diversité, de dualité, et combien faibles, au contraire, les éléments d'unité et de communauté. Il suffit d'examiner les institutions communes, de voir ce qu'elles étaient dans leur conception primitive, et de constater dans quel

1. D'après le projet de budget de 1905, présenté aux Délégations dans leur session de mai 1904, 86, 3 % des recettes des douanes sont perçus à la frontière autrichienne, 12, 9 % à la frontière hongroise, 0,8 à la frontière de Bosnie-Herzégovine. C'est un rapport à peu près constant. On objecte, du côté hongrois, qu'il y a là une conséquence naturelle de la situation géographique des deux pays : il n'entre guère par la frontière hongroise, qui regarde l'Orient, que des matières premières et des produits agricoles exempts de droits ; à la frontière autrichienne se présentent beaucoup plus de produits fabriquées (Horn, *Revue polit et parl.*, nov. 1895, 349-50). Mais il y a certainement aussi encore une très grande différence de richesse et de développement économique entre les deux pays.

2. C'est la quote en vigueur, par décision impériale, pour 1903.

Digitized by Google

sens elles ont évolué, pour être édifié sur la valeur du Compromis au point de vue de l'unité. Ni dans le ministère commun, ni dans les Délégations, l'unité ne trouve de garanties suffisantes et efficaces.

Sur les trois ministres communs, il y en a un, le ministre des finances, qui ne gère pas vraiment d'affaires communes. Il était là, jusqu'à ce que l'occupation vînt lui donner un rôle plus actif, simplement pour la symétrie et pour la parité; un conseil de deux ministres eût été un peu ridicule; et, le ministre de la guerre étant, par définition, neutre au point de vue politique et national, devant être uniquement un militaire, il fallait bien deux autres portefeuilles pour que les deux États associés fussent toujours représentés dans le ministère qui leur est commun. Le ministre des affaires étrangères et le ministre de la guerre sont, en réalité, les seuls vrais ministres communs à portefeuille; c'est eux qui représentent l'intérêt de la monarchie, de l'ensemble, en face des intérêts séparés et souvent opposés des deux parties; eux qui représentent l'unité contre la diversité. Mais ils sont d'emblée dans une situation inférieure; en tout, ils dépendent des deux États, et ils n'ont aucune force, aucun point d'appui pour résister aux empiètements qui peuvent être sans cesse, à la faveur de l'imprécision des textes, commis sur la communauté [1].

Si la cour et l'Autriche se sont imaginé, en 1867, comme il semble bien qu'elles l'aient fait, que les ministres communs occuperaient une position supérieure à celle des ministres d'État, qu'ils joueraient un rôle directeur et modérateur, c'est qu'elles se trompaient complètement sur les idées maîtresses du Compromis, qu'elles confondaient l'ancienne monarchie autrichienne unitaire et la nouvelle monarchie austro-hongroise dualiste. L'une était une réalité, l'autre n'est qu'une abstraction. L'une possédait un territoire, des sujets, un domaine; dans l'autre, territoire, sujets, domaine appartiennent exclusivement aux deux États. Dans l'ancienne monarchie, les ministres chargés des affaires centrales de l'Empire pouvaient exercer leur influence, au nom des intérêts généraux de l'Empire, sur l'administration de ses diverses parties [2]; dans l'Autriche-Hongrie du Compromis, les ministres communs sont, par des textes formels, écartés de toute ingérence sur les affaires intérieures des deux États, et soumis au contraire à l'influence de leurs

1. Il s'agit toujours ici de théorie. En pratique, la Hongrie seule compte comme État; c'est ce qui a amené les conséquences que l'on verra tout à l'heure.
2. V. Chapitre préliminaire, section II.

Digitized by Google

deux ministères. C'est la différence entre l'unité et la communauté : autrefois, il y avait un gouvernement de l'Empire ; aujourd'hui il n'y a plus qu' « un gouvernement de la Hongrie et de l'Autriche [1] ». Lorsque, en 1868, les ministres communs reçurent en allemand le titre de ministres d'Empire, l'opposition hongroise protesta aussitôt ; Andrássy et Deák répondirent qu'il ne pouvait s'agir que de l'Empire au sens de la Pragmatique-Sanction, des lois de 1848, de l'article XII : 1867, c'est-à-dire l'ensemble des pays de la dynastie ; et, quelques jours après, un rescrit impérial et royal établissait, pour la monarchie, en leur donnant le sens indiqué par les Hongrois, les titres alternatifs « Monarchie austro-hongroise » et « Empire hongrois » [2]. Ce n'est pas une pure querelle verbale ; c'est l'affirmation publique et explicite de la conception hongroise, qui borne l'unité de la monarchie à la communauté de certaines affaires entre les deux États, et, partant du principe de la souveraineté hongroise, s'attache à la laisser limiter le moins possible par la monarchie.

La situation que le Compromis fait aux ministres communs répond exactement à cette conception, et, par suite, elle ne présente guère de garanties pour l'unité de la monarchie. Le ministre de la guerre n'en ressent pas autant les inconvénients que son collègue des affaires étrangères, car il est surtout un agent de l'empereur, qui a conservé encore dans les choses de l'armée un pouvoir presque absolu ; et les ministres de la défense nationale, auxquels il a affaire, sont ses collègues, généraux comme lui, imbus du même esprit de corps, préoccupés des mêmes intérêts, avec lesquels, par conséquent, l'entente est plus aisée [3]. Mais le ministre

1. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oest.*, 194.

2. « ... Pour désigner l'ensemble des royaumes et pays constitutionnellement réunis sous mon sceptre, on emploiera alternativement les expressions « Monarchie austro-hongroise » et « Empire austro-hongrois » (Rescrit du 14 nov. 1868). — Cf. Kónyi, *Deák*, VI, 62-79.

3. L'ère des ministres civils de la défense nationale n'a duré que quatre ans en Autriche ; elle a continué en Hongrie une quinzaine d'années, car, dans ce pays, l'hostilité qu'avaient provoquée contre l'armée impériale les expériences de 1848 à 1865 rendait difficile la présence au ministère d'un officier de cette armée. Mais, à mesure que les armées territoriales se sont développées et rapprochées, comme organisation et importance, de l'armée commune, il a paru à Vienne plus nécessaire d'avoir des ministres militaires de la défense nationale. Ces ministres sont, souvent, les hommes de confiance du souverain dans le cabinet. Le ministre autrichien occupe son poste depuis vingt-cinq ans ; le général de Fejérváry, en Hongrie, a occupé le sien vingt ans ; il a été, dans des moments de crise, l'intermédiaire entre le roi et ses ministres ; il a joué en particulier un rôle important à ce point de vue dans la campagne politico-religieuse de 1893-5.

Digitized by Google

des affaires étrangères est placé dans une situation bien plus difficile. Il doit faire une politique une, en s'inspirant de conseils et de désirs divers, en subissant des influences souvent opposées. La logique, le bon sens voudraient que, ministre commun, il pût faire ressortir l'influence de certaines mesures de politique intérieure sur les relations extérieures dont il a la charge; mais ce serait l'ingérence que lui interdit strictement la loi. Cependant, comment peut-on séparer entièrement la politique extérieure de l'intérieure? Partout, mais surtout dans la monarchie des Habsbourg, elles sont dans les rapports les plus étroits. Le ministre des affaires étrangères de Vienne est obligé, théoriquement, de faire une politique extérieure qui concorde avec deux politiques intérieures indépendantes; comment pourrait-il s'en tirer sans embarras, sans conflits? L'exemple le plus typique des complications qui résultent de ces contradictions du dualisme est celui de la politique religieuse et des relations avec le Vatican. La politique religieuse est évidemment une affaire intérieure de chaque État; mais, non moins évidemment, elle peut affecter très profondément la politique extérieure de la monarchie, non seulement à l'égard du Vatican, mais même à l'égard d'autres puissances. Si le ministre des affaires étrangères veut, de ce point de vue, élever une objection contre certaines mesures de politique religieuse, il commettra — à interpréter les textes à la rigueur — un de ces actes d'immixtion qui lui sont interdits. S'il se borne à être un simple intermédiaire, à transmettre sans observation des documents entre le Vatican et un des deux États de la monarchie, il négligera sa mission, qui est de veiller aux intérêts extérieurs de la monarchie entière, et il pourra faire tort à l'autre État qu'il représente; car le même ambassadeur représente les deux États à Rome, le même nonce représente le pape auprès de l'empereur et roi, un refroidissement ou une rupture diplomatiques affectent également les deux États. Lorsque, en 1895, la politique religieuse du gouvernement hongrois provoqua avec le Vatican un conflit qui aboutit à une mise en congé de l'ambassadeur austro-hongrois, l'Autriche cisleithane subit, dans cette interruption des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, les conséquences d'une politique intérieure hongroise qu'elle désapprouvait, mais qu'elle était impuissante à empêcher. De même, le comte Kálnoky, ministre des affaires étrangères, blâmait, au point de vue de l'intérêt général extérieur de la monarchie, l'action du gouvernement hongrois, mais il ne pouvait pas l'arrêter. La même difficulté peut se présenter sous d'autres formes, par exemple en

Digitized by Google

matière de politique vis-à-vis des nationalités. Le comte Kálnoky n'approuvait pas la politique intérieure du comte Taaffe, qu'il jugeait en contradiction avec les intérêts de la situation internationale de la monarchie. Comme il s'agissait de l'Autriche, il l'emporta ; il fut un des auteurs de la chute du comte Taaffe, par l'opposition qu'il fit à ses projets de réforme électorale. Mais, en Hongrie, la situation est différente. Lorsqu'il voulut, avec beaucoup plus de formes et de modération, intervenir dans la politique religieuse du gouvernement hongrois, il se heurta derrière le ministère Bánffy à un vrai Parlement et à un vrai État, et le conflit se termina par sa défaite [1]. Il n'avait jamais cessé, durant tout son ministère, d'aspirer à la transformation du ministère commun des affaires étrangères en une chancellerie d'État, qui, sans menacer l'indépendance des deux États, aurait représenté plus dignement et plus énergiquement l'intérêt de leur union, aurait pu faire une politique extérieure plus une et plus conséquente [2]. Mais c'était vouloir revenir en arrière au-delà de 1867, et toute la conception comme tout le développement du dualisme devait au contraire logiquement aboutir à une distinction de plus en plus marquée des personnalités des deux États dans la monarchie, à plus de dualité au lieu de plus d'unité.

On peut suivre, depuis 1867, dans la pratique et dans la théorie l'évolution qui a de plus en plus, dans l'institution du ministère commun, fait disparaître les éléments d'unité au profit des éléments de dualité. Il n'y a pas, assurément, de question plus internationale, et par conséquent dans laquelle, au sens du Compromis, il fût plus nécessaire d'assurer une stricte unité de direction, que la question des alliances. Dès les débuts du dualisme, Beust, ministre commun, se heurte dans sa politique à Andrássy, qui ne se borne pas à exercer sur lui l'influence que lui reconnaît la loi, mais intervient directement dans son ressort pour contrecarrer son action. Beust et l'ambassadeur de France, le duc de Gramont, combinaient des plans d'entente contre la Prusse ; Andrássy, en ayant eu vent, saisit la première occasion qui se présenta d'avertir l'ambassadeur : la France ferait bien de ne pas se faire d'illusions sur ce point ; si Beust avait donné des promesses, il valait mieux n'y pas compter, car elles ne seraient pas tenues [3]. En même temps,

1. Voir Friedjung, *Graf Kálnoky*, dans *Biographisches Jahrbuch u. deutscher Nekrolog*, hsggb. von A. Bettelheim, III.

2. Friedjung, *l. c.*, 361-2.

3. Kónyi, dans *Deutsche Revue*, avril 1890, 8.

Digitized by Google

avec une ironie à laquelle Beust dut être doublement sensible, il lui infligeait, par un journal inspiré, cet avertissement très clair: « Le comte de Beust est un homme d'État avisé; il ne veut sûrement que ce qu'il peut, et il ne peut que ce que la Hongrie veut [1]. » Pendant la période critique de la guerre franco-allemande, depuis la déclaration de guerre jusqu'à la nouvelle de Sedan, c'est Andrássy qui, par sa résistance aux projets de Beust, décide la politique de la monarchie [2]. C'est son action à ce moment qui, entraînant dans ses conséquences la retraite de Beust et sa propre entrée au ministère des affaires étrangères, assura définitivement dans ces questions la prépondérance hongroise. La théorie n'a fait que consacrer la pratique en s'attachant, surtout depuis le conflit politico-religieux de 1895, à distinguer de plus en plus dans le ministre commun les deux qualités de ministre autrichien et de ministre hongrois, et en cherchant à réduire la communauté à une simple identité de la personne physique, sans aucune confusion des deux personnes juridiques du ministre autrichien et du ministre hongrois. La marche de cette évolution doctrinale est instructive. Elle part des principes proclamés dans la loi XII : 1867, indépendance et souveraineté, « qualité d'État » de la Hongrie [3]. Le Compromis a pour idée dominante de sauvegarder cette qualité d'État, celle-ci implique « l'individualité internationale » ; la Hongrie doit donc réduire le rôle de la monarchie au strict nécessaire, sinon elle s'absorberait dans cette individualité étrangère, elle ne serait qu'une province. On commence par ravaler le ministre des affaires étrangères au rôle de simple agent de transmission dans les questions extérieures qui ne sont pas nécessairement communes, par exemple dans les questions politico-religieuses. Ensuite, on dénie au ministère commun le titre de « gouvernement » : que gouvernerait-il ? La monarchie ? Mais elle n'existe pas; « c'est une absurdité juridique et une aberration que l'idée d'un Empire austro-hongrois comme État d'ensemble. » Les ministres communs ne sont que des organes communs des deux États : ils sont des ministres à la fois autrichiens et hongrois ; mais, dans leur action au nom de la Hongrie, ils n'agissent que comme ministres hongrois, car la souveraineté de la Hongrie est absolue, et l'unité de l'État hongrois, qui est entière, implique l'entière unité de son gouvernement; de telle sorte que les ministres

1. Cité dans Kónyi, *l. c.*, 6.
2. Kónyi, *Deutsche Revue*, 1890, avril, 10-12.
3. *Államiság*, *Staatlichkeit*.

Digitized by Google

communs sont, en droit, des membres du ministère hongrois, dont le chef est le président du conseil hongrois [1]. Encore ont-ils dans ce ministère une situation spéciale, c'est-à-dire inférieure : comme ministres hongrois, ils sont unis par les liens de la solidarité au cabinet de Pest, et obligés ainsi de se conformer dans leur action à sa direction générale ; mais, comme ministres communs, — et par suite autrichiens — il leur est rigoureusement interdit de prétendre exercer aucune influence sur la politique hongroise. De sorte que, en fin de compte, ils sont des ministres de second rang; au lieu de pouvoir défendre efficacement l'intérêt de l'ensemble qu'ils représentent, ils doivent, même en théorie, se résigner à exécuter une volonté particulière. Il n'est pas douteux que cette conception n'est pas celle qu'on se faisait en 1867, même en Hongrie, du rôle du ministère commun. Il est certain que théoriquement elle est absurde : une union des deux États où l'intérêt commun doit être en tout subordonné aux intérêts particuliers est un non-sens. Mais il est incontestable que cette absurdité est dans la logique des principes admis en 1867. En déniant à la monarchie tout autre caractère que celui d'une raison sociale des deux États, le Compromis devait aboutir nécessairement à réduire l'ancienne unité des affaires communes de toute la monarchie à une simple communauté de manipulation administrative.

Les Délégations souffrent du même vice que le ministère commun : elles doivent assurer une unité qui n'existe pas, et qui même ne doit pas exister. Elles sont des organes d'entente ; mais toute leur organisation aboutit, dans les cas où il y a désaccord entre les deux pays, à rendre l'entente plus difficile, et, quand elle s'est produite enfin, à laisser dans l'un au moins des deux États des sentiments d'amertume et de rancune. Chaque Délégation représente un des deux Parlements ; elle exprime par conséquent les opinions qui y dominent ; tout au plus, à raison du nombre plus faible de ses membres, de la filtration que leur a fait subir l'élection par le Parlement lui-même, de la présence d'un tiers de membres de la Chambre haute, qui exercent naturellement sur les dispositions et le ton des députés une influence adoucissante, exprime-t-elle d'une manière atténuée les idées de ses mandants. Si l'opinion des deux Parlements est d'accord au sujet d'une affaire commune, les Délégations sont inutiles pour établir l'unité. Si cette opinion diffère, les Délégations, avec leurs délibérations séparées et leur

1. Kmety, *Közjog*, 361-2, 548. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 194. *Revue für ungar öff. u. Privatrecht*, I, 322-6.

Digitized by Google

échange de messages, ne sont pas propres à établir l'unité. Tant qu'il y eut dans la Délégation autrichienne une majorité qui s'opposait, pour des raisons financières, aux demandes de grands crédits militaires, jusque vers 1880, il fallut souvent recourir à la dernière ressource du dualisme : aux séances communes. Elles sont le dernier mot de l'unité — en théorie. — « La possibilité de la mise en minorité d'une des moitiés de la monarchie par l'autre est une indéniable victoire de l'idée de l'unité [1]. » Mais il y a des victoires qui font plus de mal au vainqueur que des défaites : c'est le cas ici pour la victoire de l'idée de l'unité.

Si les Délégations avaient vraiment dû servir à assurer l'unité, il est certain qu'on ne pouvait pas trouver d'institution moins appropriée à son but. « Ce projet », disait Berger dans la discussion du Compromis, « ne comporte qu'une amélioration : on devrait proposer comme amendement que l'assemblée siégera dans l'obscurité ; la chose pourrait se passer alors avec infiniment de calme et tout à fait en famille [2]. » Brestel, au nom de la commission du Reichsrath, affirmait avec raison que la vraie parité aurait consisté à discuter en commun et à voter séparément [3]. De cette manière, au moins, les arguments de l'une des parties auraient pu porter sur l'autre, et, par le vote séparé, le principe de l'indépendance des deux États aurait été respecté. Du côté hongrois, on avait proposé diverses combinaisons plus ou moins semblables à celle qu'indiquait Brestel; Eötvös et Bartal voulaient que les commissions du budget des deux Délégations se réunissent, et que, si leurs propositions arrêtées en commun n'étaient pas acceptées par les deux Délégations siégeant séparément, celles-ci tinssent des séances communes pour les discuter [4]. Mais les souvenirs du Parlement de Schmerling rendaient les Hongrois rebelles à toute institution qui ressemblait, même de loin, à un Parlement commun ; et ils craignaient aussi, en admettant l'idée d'un débat commun, que l'allemand n'y fût forcément la langue de la discussion, et qu'ainsi, pour faire carrière dans la politique hongroise, il ne devînt indispensable de connaître cette langue étrangère, que la gentry, le cœur de la nationalité magyare, ne fût par là jetée en proie à la germanisation [5]. Andrássy s'opposait même à l'idée

1. Hugelmann, *Die öst. Reichsvertretung*, 59.
2. *Neue Gesetzg.*, I, 572.
3. *Ib.*, I, 611.
4. Kónyi, *Deák*, III, 340-1, 352-3.
5. Beksics, *Kemény Zs.*, 313-4.

Digitized by Google

du vote en commun; il craignait la défection des Croates et des Saxons qui s'allieraient aux Allemands d'Autriche pour mettre en minorité les Magyars. Deák exigea le vote en commun [1], comme dernier moyen d'établir une entente sans recourir à l'absolutisme. Mais cette suprême ressource, « si des deux côtés on gardait une attitude correcte » (c'est-à-dire si tous les membres d'une Délégation restaient fidèles au vote de la majorité, considéré comme le vote de leur Délégation) « devait nécessairement rester inutile » [2].

En fait, pendant les dix premières années de fonctionnement du dualisme, le vote commun des Délégations a servi plus d'une fois à obtenir l'unité dans un vote de crédits sur lequel elles divergeaient. Mais cette unité mécanique était loin de servir à consolider moralement la monarchie. L'essentiel de la tâche des Délégations, c'est le vote des crédits militaires. Les sommes votées par elles incombent, d'après la proportion des quotes, pour deux tiers à l'Autriche, pour un tiers à la Hongrie. Or la Hongrie, pendant cette première période d'application du dualisme, — jusqu'au renversement de la majorité allemande en Cisleithanie — se mettait d'accord avec la cour sur le chiffre de ces crédits; les délégués libéraux allemands, qui réclamaient une politique bourgeoise de stricte économie, les réduisaient fortement; et alors, dans une séance commune, les Hongrois, mis en majorité par l'appui des transfuges autrichiens, imposaient leur chiffre. La composition des deux Délégations explique ce résultat inévitable. La Délégation hongroise, bien qu'elle comprenne obligatoirement des Croates, est hongroise. Elle est élue au scrutin de liste dans les deux Chambres suivant la proportion des partis: elle compte toujours des membres de l'opposition, mais l'union nationale y est aussi complète que dans le Parlement; les délégués des magnats ne s'inspirent pas d'autres idées que ceux des députés; elle représente un Parlement, une majorité. Du côté autrichien, au contraire, l'élection par provinces fait une Délégation fractionnée et dispersée; les partis et les nationalités n'y sont pas représentés en proportion de leur force dans la Chambre; les questions nationales la divisent, et y dictent l'attitude des délégués. Il y a dans la Délégation des groupes qui d'avance, quelles que soient les demandes de la cour, y ont consenti; les grands propriétaires et les délégués de la Chambre haute, par docilité traditionnelle et prétendu patriotisme autrichien, les Polonais par politique, pour

1. Kònyi, *Deák*, III, 542-50.
2. *C. R. st.*, 17 mai 1877 (Sturm).

Digitized by Google

gagner et conserver la faveur du souverain. C'est à l'aide de ces groupes que les Hongrois, dans les séances communes, ont toujours pu faire adopter les chiffres qu'ils approuvaient. Ils les approuvaient sans enthousiasme souvent, mais ils trouvaient au moins dans leur vote agréable à la cour l'occasion de s'établir plus solidement dans sa faveur et de s'assurer de nouvelles concessions — aux frais de l'Autriche. Les députés allemands s'exaspérèrent, à la longue, de cette parodie d'unité et de cette duperie, si bien qu'un grand nombre d'entre eux proposèrent de supprimer les Délégations et de restituer aux Parlements le droit de voter le budget commun, en considérant, s'ils ne pouvaient se mettre d'accord, le chiffre le plus bas adopté par l'un des deux comme admis par tous deux [1]. Cette motion fut rejetée. Depuis, le revirement qui, en Cisleithanie, précipita du pouvoir la majorité allemande, rendit aussi la Délégation autrichienne plus souple : il n'y a plus besoin de séance commune pour lui faire adopter les chiffres arrêtés d'accord entre la cour et la Hongrie. L'unité s'établit ainsi d'elle-même, et non point grâce au fonctionnement des Délégations, mais précisément parce que les Délégations ont perdu tout pouvoir, et que tout est d'avance arrêté entre la cour et le ministère parlementaire hongrois, et ensuite imposé à l'Autriche. Mais que vaut moralement, et quelles garanties d'avenir offre une unité ainsi obtenue ? La réponse est trop évidente, et la démonstration de la valeur des Délégations comme instrument d'unité est faite par le simple exposé des faits.

Si l'organisation des affaires communes n'offre aucune garantie efficace à l'unité de la monarchie, celle des affaires d'intérêt commun est comme combinée à plaisir pour la mettre en péril. L'échéance décennale des quotes-parts et de l'union commerciale et douanière a pour effet de mettre périodiquement en présence les deux États comme deux associés désireux, non pas de s'entendre équitablement dans un intérêt commun, mais de rejeter chacun sur l'autre la plus grande partie possible des charges de la société. La forme comme la nature de la négociation sont telles que d'abord leurs intérêts s'opposent nécessairement l'un à l'autre de la façon la plus raide ; ensuite, quand l'hostilité a été par la discussion portée au paroxysme, il faut s'entendre. — La loi ne fixe aucune base de calcul pour les quotes-parts ; on aurait peut-être pu trouver, soit en 1867, soit depuis, un mode de procéder qui, au moyen de certaines données comparables entre elles dans les deux pays,

1. Motion Sturm, oct. 1876-mai 1877.

Digitized by Google

déterminât presque automatiquement leur contribution aux dépenses de la monarchie ; mais on ne l'a pas voulu. Ainsi les députations doivent commencer par régler cette question de principe, qui peut déjà donner lieu à d'irritantes discussions. Le principe arrêté, commence un long échange de notes, un interminable défilé de chiffres ; en outre, chaque députation, pour obtenir une réduction, déterre tous les griefs de son État, financiers, économiques, politiques. On finit toujours par se mettre d'accord, parce qu'il le faut ; mais de semblables négociations ne profitent naturellement pas à l'unité de la monarchie. L'expédient imaginé par la loi pour obtenir une conclusion de ces débats si les Parlements ne parviennent pas à s'entendre — la décision arbitrale du souverain — vaut l'expédient des séances communes des Délégations. Au moment où les passions sont surexcitées par un long marchandage, on demande au souverain de trancher le différend, c'est-à-dire de mécontenter nécessairement un de ses deux États, et par conséquent de se préparer de nouvelles difficultés pour l'avenir. Aussi, depuis que l'arrêt du fonctionnement de la Constitution autrichienne a rendu nécessaire la fixation des quotes-parts par sa sentence arbitrale, est-il tout naturel que l'empereur et roi se borne à maintenir en vigueur les chiffres arrêtés dans les dernières négociations des députations ; on ne comprendrait pas qu'il pût faire autrement. — L'identité obligatoire de la législation économique n'est pas moins dangereuses pour l'entente des deux États ; car leurs intérêts sont souvent divergents, parfois contraires. En 1867, ils se complétaient au point de vue économique ; l'Autriche, plus industrielle, était le grand fournisseur de la Hongrie ; celle-ci, plus agricole, approvisionnait en grande partie l'Autriche. Mais, depuis, leur évolution économique les a de plus en plus dissociées. En Autriche, sous l'influence de mouvements politiques et sociaux, s'est produite une réaction agrarienne ; l'État hongrois, de son côté, dans un intérêt financier et national, s'est appliqué à développer l'industrie en Hongrie. Ainsi est née une opposition économique qui s'accentue régulièrement. L'Autriche proteste contre les faveurs que la Hongrie accorde à sa propre industrie et qu'elle estime contraires aux dispositions de l'union douanière ; et la Hongrie lui reproche de continuer à la considérer et à vouloir la traiter en colonie. Les conditions de la production industrielle et agricole sont souvent différentes dans les deux États, et il est difficile de trouver des formules qui satisfassent à peu près l'un et l'autre. Leur intérêt aux diverses cultures ou aux

Digitized by Google

diverses industries est très inégal; mais leur influence législative est égale. Non seulement une même loi sur les sucres, par exemple, ne peut guère répondre aux conditions dissemblables de la production autrichienne et hongroise, mais l'intérêt autrichien et l'intérêt hongrois dans la question de la législation des sucres pouvaient se chiffrer, en 1878, par 92 contre 8. Si la Hongrie, disait à ce moment un député autrichien, se refusait à une réforme, son budget perdrait de ce chef moins de centaines de mille florins que l'autrichien de millions [1]. Ici encore, on s'est toujours mis d'accord, parce qu'il le fallait ; mais ç'a été par nécessité et non par conviction, avec des arrière-pensées, des regrets, des rancunes. — L'unité de la monarchie aurait été mal assurée par ces dispositions du Compromis, si elles avaient été vraiment applicables, et si, au lieu de l'accord de deux États constitutionnels, l'entente du souverain autrichien absolutiste avec la Hongrie parlementaire n'était devenue le ressort du dualisme.

Les garanties que le Compromis offrait aux principes constitutionnels étaient de deux ordres. Les unes consistaient dans l'organisation d'un contrôle parlementaire sur l'administration des affaires communes ; les autres, dans la stipulation que l'accord de 1867 avait pour condition inviolable le respect des Constitutions hongroise et autrichienne. Les unes et les autres se sont montrées inefficaces. Les Délégations ne sont pas devenues un instrument de contrôle parlementaire, et l'article XII : 1867 n'a pas eu la vertu de faire de la Constitution cisleithane une réalité.

Deák et Andrássy avaient institué les Délégations pour assurer le contrôle parlementaire sur les ministres communs. Mais la nature de ces corps, la manière dont ils sont composés, les attributions qui leur sont dévolues, les rendent impropres à l'office auquel ils étaient destinés, et en mettent la conception même en contradiction avec les principes essentiels d'un régime constitutionnel. Les Délégations sont des commissions mixtes de chaque Parlement : elles contiennent, chacune pour un tiers, des membres de la Chambre haute ; elles ont une compétence uniquement budgétaire, mais qui s'étend au plus lourd des budgets, et au plus important aux yeux du gouvernement, le budget militaire. Étant des commissions, elles manquent de l'autorité qu'auraient de vrais Parlements. La présence de vingt pairs dans chacune y assourdit naturellement le ton des débats, y facilite au gouvernement la for-

1. *C. R. st.*, 28 mai 1878 (Neuwirth). Cf. *Ann. de Législ. étr.*, 1888, notice sur la Hongrie (Nagy).

Digitized by Google

mation de majorités dociles. Les plus gros crédits, les charges qui pèsent le plus lourdement sur le peuple, peuvent y être consentis contre la volonté des délégués élus de la Chambre populaire : onze députés unis aux vingt pairs dans une Délégation, un pair uni à l'autre Délégation dans une séance commune, peuvent imposer à l'un des deux États des sacrifices que ses représentants élus se refusent à accepter. Le cas s'est produit plus d'une fois dans la Délégation autrichienne : au moment où avaient lieu les discussions du projet de Compromis, c'étaient les Hongrois qui avaient manifesté à ce sujet les craintes les plus vives. Confier à des corps comme les Délégations, issus d'un filtrage électoral double, triple, ou quadruple, formés pour un tiers de législateurs héréditaires ou nommés, la décision sur les plus graves intérêts des deux États, c'est assurément ne rendre au principe constitutionnel qu'un fort timide hommage, si ce n'est même y contrevenir directement. Et les Délégations ne siègent que quinze jours par an ; c'est dans des circonstances exceptionnelles seulement qu'elles se réunissent plus longtemps ou plus souvent. Les ministres communs n'ont que cette occasion de se souvenir qu'ils sont des ministres constitutionnels. Encore peuvent-ils jouer de l'une des Délégations contre l'autre, et, au milieu des demandes contradictoires de ces deux assemblées, préserver en grande partie leur liberté d'action [1]. La session passée, ils ont, quand ils veulent, un an pour ne pas tenir les engagements pris envers l'une ou l'autre. Le contrôle des Délégations est pour eux plus une taquinerie qu'une véritable gêne; et de même pour l'empereur. Elles peuvent exercer une action négative, empêcher une politique visiblement contraire aux intérêts des peuples de la monarchie ; mais, pour suggérer et imposer une politique positive, pour faire prévaloir leurs vues sur celles de la cour, que les ministres représentent avant tout, il leur manque d'être un Parlement, d'avoir le nombre, la force, la durée des sessions, l'unité. Toute leur nature fait que les ministres communs ne sont pas, ne peuvent pas être des ministres parlementaires ; ils restent des ministres du souverain [2], et toute l'utilité des Délégations est de maintenir dans certaines limites l'usage que le souverain fait de son autorité.

1. Ainsi, dans la dernière session des Délégations (juin 1904), le ministre de la guerre s'est excusé de ne pas pouvoir exécuter une résolution de la Délégation hongroise en objectant l'opposition de l'autrichienne, et le président du conseil hongrois l'a approuvé.

2. Opinion citée et combattue dans Kmety, *Közjog*, 430, note.

Digitized by Google

Le constitutionnalisme n'est pas mieux garanti par la disposition qui attribue aux deux présidents du conseil une influence légale sur le ministère commun. Elle permet sans doute à chacun des deux Parlements de se prononcer sur la politique extérieure générale, en mettant en cause le président du conseil. Mais souvent le Parlement se heurte, s'il veut exercer ce droit, au droit de la Délégation ; on lui oppose l'incompétence. Puis, ce n'est pas le vrai ministre responsable qui est sur la sellette, c'est un collègue, astreint par la solidarité à couvrir une politique que peut-être il n'approuve qu'à moitié. L'attaque est moins franche, la défense moins nette. Les conséquences d'un vote de défiance sont douteuses; il peut renverser le ministère d'État avec lequel le Parlement est d'accord sur tout, sans nuire à la situation du ministre commun qu'il vise. A se diviser, à s'embrouiller ainsi, la responsabilité s'affaiblit, et par suite l'action parlementaire s'énerve : ces débats prennent quelque chose de platonique [1]. En pratique, ces règles sur l'influence des ministères d'État sur le ministère commun aboutissent à faire du gouvernement de la monarchie une sorte de diplomatie ; entre le ministère commun et les deux ministères d'État, il y a sur toutes les questions importantes de longues négociations. Le souverain est l'arbitre nécessaire entre eux. Comme, en Hongrie, il est roi parlementaire, et en Autriche empereur presque absolu, il est inévitable que ses décisions inclinent le plus souvent dans le sens hongrois ; ainsi les garanties que le Compromis donnait égales aux deux États ne profitent, en réalité, qu'à celui qui a la force de les faire valoir.

La monarchie n'a traversé, depuis 1867, qu'une crise extérieure : celle de 1876-8, qui l'a conduite à occuper la Bosnie et l'Herzégovine. C'était l'épreuve des institutions du Compromis au point de vue de leur valeur constitutionnelle ; elles l'ont soutenue brillamment pour l'absolutisme. La politique qui aboutit à l'occupation était la politique personnelle de l'empereur, conçue et appliquée par Andrássy. Elle avait contre elle la volonté nettement exprimée des deux Parlements autrichien et hongrois. Pourtant, il fut possible de l'exécuter jusqu'au bout sans un accroc à la correction constitutionnelle du Compromis, grâce au partage du contrôle entre les Délégations et les Parlements, des responsabilités entre le ministre des affaires étrangères et les présidents du conseil. Andrássy put garder le secret de ses plans aussi longtemps qu'il le jugea nécessaire ; Auersperg et Tisza répondaient aux interpel-

1. *C. R. st.*, 23 janvier 1879 (Pirquet); Tisza, Ch. des Dép. hongr., 3 nov. 1878.

Digitized by Google

lations dans les Chambres sans l'engager, lui-même obtenait des Délégations les crédits que les Chambres des Députés lui auraient refusés. Sa politique finit par triompher, parce que Tisza lui prêta tout son concours et lui assura l'appui de la Délégation et du Parlement hongrois ; en Autriche, la résistance de l'ancienne majorité allemande ne parvint pas à empêcher l'exécution des desseins du ministère commun, mais elle précipita la crise constitutionnelle d'où sortit pour la Cisleithanie, un nouveau système politique, le système du comte Taaffe. Le Parlement autrichien était désormais réduit à l'impuissance, le ministère docile à toutes les volontés de la couronne. Celle-ci n'avait donc plus qu'à s'entendre avec le ministère parlementaire hongrois ; et, en fait, depuis cette époque, ces deux volontés, celle de l'empereur et roi et celle du gouvernement parlementaire hongrois, comptent seules lorsqu'il s'agit d'arrêter la politique extérieure et militaire de la monarchie.

C'est que la Hongrie, dans cet intervalle de douze ans, s'était fortifiée, à mesure que l'Autriche s'affaiblissait. Si elle avait pu croire encore, en 1867, à la possibilité d'un retour offensif de l'absolutisme, cette crainte s'était dissipée : elle se jugeait dorénavant assez forte pour défendre à elle seule et son influence constitutionnelle sur les affaires communes, et toute sa Constitution. Elle avait jugé nécessaire, au moment de la conclusion du Compromis, de les appuyer sur la Constitution autrichienne ; l'arrangement dualiste était, à ce point de vue, une assurance solidaire des deux Constitutions contre l'absolutisme ; la Hongrie l'avait conclu sous la condition résolutoire du respect de sa Constitution et de la Constitution autrichienne. Mais la clause qui vise celle-ci est ambiguë dans sa rédaction : elle peut s'interpréter de deux façons. Elle signifie ou bien que la Hongrie entend, en vertu du Compromis, exiger toujours en Autriche la pratique d'un système constitutionnel, ou bien seulement qu'elle s'astreint à observer les formes instituées par le Compromis aussi longtemps que l'Autriche, son partenaire dans le dualisme, sera aussi un État constitutionnel. Si le premier sens est le vrai, la Hongrie doit user de toute son influence pour assurer le respect de la Constitution cisleithane. Si c'est le second, elle se bornerait, au cas où l'absolutisme ferait sa rentrée en Autriche, à reprendre sa pleine liberté de régler ses rapports avec la monarchie ; non pas qu'elle puisse se séparer d'elle, ni nier l'existence des affaires communes — la Pragmatique-Sanction s'y oppose — mais elle peut adopter, pour

Digitized by Google

le traitement de ces affaires, d'autres formes et d'autres principes que ceux qu'a posés l'article XII : 1867. La clause de protection de la Constitution autrichienne n'entre d'ailleurs pas automatiquement en vigueur, c'est à la Hongrie à déclarer à quel moment elle juge violées les prescriptions du § 25 de la loi du Compromis. Cette ambiguïté de rédaction et cette latitude d'interprétation ont permis aux gouvernements hongrois de prêter successivement à ce paragraphe des sens opposés, selon ce qu'ils croyaient être l'intérêt de leur pays. Andrássy parut adopter la première interprétation, lorsqu'il intervint en 1871 pour faire échouer la tentative des articles fondamentaux, c'est-à-dire d'une organisation fédéraliste de l'Autriche [1]. Les Allemands, sauvés à ce moment par le secours de la Hongrie, s'habituèrent à croire que le § 25 contenait une garantie d'éternité pour la Constitution de 1867. Mais la situation changea lorsque Tisza eut remplacé au gouvernement les deákistes. Il acceptait dans sa lettre le Compromis qui était leur œuvre, mais il l'interprétait dans un esprit différent du leur. En 1867, alors qu'il était dans l'opposition, il avait soutenu que la Hongrie pouvait et devait rester indifférente aux arrangements intérieurs de l'Autriche, qu'elle n'avait à s'occuper que de ses propres affaires, sans commettre aucune immixtion dans celles du pays voisin, sans tolérer par contre aucune immixtion dans les siennes. Ce fut la doctrine que, devenu ministre, il appliqua au Compromis. Les Allemands espérèrent en vain, dans les premières années du comte Taaffe, en l'aide de la Hongrie : Tisza ne songea pas à intervenir en leur faveur. D'ailleurs, si le changement de politique survenu en 1879 altérait profondément l'esprit de la Constitution autrichienne, il n'en altérait pas la forme ; l'Autriche restait un pays constitutionnel, elle remplissait dans la monarchie les obligations que lui imposait le Compromis; les Délégations siégeaient et votaient le budget commun ; les quotes-parts étaient fixées constitutionnellement, l'union douanière conclue par les deux Parlements. La Hongrie, dans ces conditions, ne pouvait que gagner à ce que la couronne fût toute-puissante en Autriche, et n'eût à compter qu'avec le Parlement et le ministère hongrois. Le Com-

1. En réalité, la question ne se posait pas ainsi. Andrássy, partisan de l'hégémonie allemande-magyare dans la monarchie, jugeait dangereuse et pour la tranquillité intérieure de la Hongrie et pour la situation extérieure de la monarchie une transformation qui aurait excité, par le spectacle de la victoire des Slaves autrichiens, les nationalités hongroises. Il prit texte de ce que les articles fondamentaux heurtaient en plusieurs points le droit public hongrois pour s'y opposer et les faire échouer. Kónyi, *Deutsche Revue*, mai 1890.

Digitized by Google

promis fonctionna dans ces conditions nouvelles pendant près de vingt ans. Lorsque l'obstruction commença à paralyser le Parlement autrichien, et que les ministres cisleithans, pour assurer la vie de l'État, firent un appel de plus en plus fréquent aux ordonnances absolutistes de l'article 14, la question se posa de nouveau de savoir comment devait être interprété le § 25 de l'article XII : 1867. Le baron Bánffy, disciple de Tisza, l'interpréta comme son maître. M. de Széll, son successeur, deákiste de la stricte observance, parut vouloir user de l'arme que ce paragraphe donne à la Hongrie pour exiger la remise en vigueur de la Constitution autrichienne ; mais, s'il essaya de le faire, ce fut sans succès.

En pratique, le gouvernement autrichien a pu, sous le régime du dualisme, redevenir entièrement absolutiste, non pas seulement dans les affaires intérieures, mais même dans les affaires communes ou d'intérêt commun. Depuis 1899, les rapports économiques des deux États sont régis, à titre provisoire, il est vrai, en Autriche par des ordonnances fondées sur l'article 14 [1]. Pour les arrangements définitifs, le gouvernement hongrois a fait annoncer plus d'une fois dans ces derniers temps qu'il exigerait le concours du Parlement cisleithan. Mais la situation politique en Autriche ne permet guère de croire que ce concours puisse être obtenu. Il y a bien plus de chances au contraire que le dernier vestige du constitutionnalisme dualiste, la Délégation autrichienne, disparaisse bientôt, si le Reichsrath, paralysé par l'obstruction, ne peut même plus se réunir pour l'élire. L'union douanière et commerciale n'existe plus depuis 1899 ; elle a été remplacée par la concession autonome, par chacun des deux pays à l'autre, d'un traitement de faveur contre la réciprocité assurée ; ce n'est qu'une différence de forme, mais qui peut être grosse de conséquences. Si, le Parlement autrichien ne pouvant plus fonctionner, ne pouvant plus élire sa Délégation, le Compromis politique était aussi altéré à son tour, la monarchie austro-hongroise ne disparaîtrait pas pour cela ; mais sa Constitution serait profondément modifiée. La Hongrie parlementaire, d'accord avec le souverain absolu de l'Autriche, gouvernerait la monarchie, et le dualisme serait de nouveau, comme avant 1848, l'union sous un même souverain d'un groupe de pays constitutionnels et d'un groupe de pays absolutistes. Mais le dualisme historique comportait l'unité absolutiste des affaires communes, et ce dualisme nouveau impliquerait, au contraire, le

1. Fiedler, *Rak. -uh. vyrovnání*, 408-14.

Digitized by Google

règlement des affaires communes de la monarchie par le Parlement hongrois. Ce serait une nouvelle forme de l'unité et du constitutionnalisme, non pas celle que le Compromis avait cherché à établir, mais celle, après tout, qui répondrait le mieux à la logique des conceptions dont il s'inspirait, à tout son esprit.

III.

L'idée maîtresse du Compromis est, pour la Hongrie, d'assurer dans la monarchie autrichienne et par elle la sécurité et la force de l'État hongrois souverain. — L'existence de cet État hongrois souverain est pour tous les Magyars un dogme, qu'ils n'ont jamais abjuré même au temps du plus grand abaissement de leur patrie. Sous le joug des Turcs et sous l'oppression absolutiste des Habsbourg, ils n'ont jamais cessé d'affirmer dans leurs lois l'unité, l'indépendance, la souveraineté de la couronne de Saint-Étienne. Les lois prescrivent la réincorporation au territoire hongrois des régions reconquises sur les Turcs, où l'administration impériale commande en maîtresse ; elles légifèrent sur l'armée hongroise, qui se confond dans l'armée impériale ; elles ordonnent, malgré les refus de l'empereur et de la Porte elle-même, qu'un représentant de la Hongrie assiste l'envoyé impérial dans les négociations avec les Turcs. Pendant des siècles, la Hongrie mène ainsi une double existence, l'une dans la réalité, l'autre dans ses lois ; et la longue résistance passive que les Diètes ont opposée à l'absolutisme centralisateur, leur long travail pour maintenir dans le *Corpus juris* une Hongrie indépendante et souveraine, n'ont pas servi moins utilement la cause du pays que les insurrections [1]. Elles ont préservé, contre toutes les usurpations, la fiction légale de sa souveraineté. C'est sur cette fiction légale que s'élèvent les lois de 1848 ; c'est d'elle que les lois de 1867 feront une réalité [2]. — Mais, si l'État hongrois est indépendant et souverain, il ne peut plus défendre seul son indépendance, faire respecter seul sa souveraineté. Les nécessités européennes qui lui ont imposé, en 1526,

1. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 175.
2. La situation de la Hongrie avant le Compromis ressemblait a celle de ces nobles qui gardent dans leur cassette le parchemin royal par lequel ils sont faits seigneurs de vastes propriétés, mais n'ont de ces propriétés que le nom et les parchemins. Désormais, la nation est entrée en jouissance de ses droits. — Disc. d'Andrássy, 14 janv. 1868. Lederer, *Andrássy*, II, 11.

Digitized by Google

l'acceptation d'une dynastie étrangère, pèsent toujours sur lui. Un péril oriental le menace toujours ; non plus le péril turc, mais le péril russe. Dans le partage de l'empire ottoman, la Russie prétend à la part du lion : elle aspire à s'étendre jusqu'à l'Archipel, jusqu'à la Méditerranée, jusqu'à l'Adriatique ; la Hongrie court risque d'être enserrée de toute part dans son mortel embrassement et d'y périr. Pour résister à cette puissance de premier rang, il faut les ressources d'une puissance de premier rang ; mais la Hongrie est trop petite, trop peu peuplée, trop pauvre encore, pour en disposer à elle seule. Il lui faut un allié pour les lui fournir, et un allié sur la fidélité perpétuelle duquel elle puisse compter. Le soin de sa défense l'exige ; et le souci de sa grandeur future l'exige encore plus. Si les hommes d'État de la génération qui a précédé la Révolution, et Deák à leur tête, jugent encore la situation de leur pays d'un point de vue exclusivement intérieur ; s'ils n'aspirent qu'à lui assurer une vie paisible et régulière, sous l'égide de sa Constitution restaurée et garantie contre de nouvelles attaques, ceux de la nouvelle génération ont des ambitions plus lointaines et plus hautes. Ils ont été, Eötvös et Andrássy les premiers de tous, formés par l'étude de l'histoire et de la politique, ou par les impressions reçues dans leurs voyages ou leurs séjours à l'étranger ; ils ont la vue nette des grandes questions qui, à brève échéance, peuvent se poser devant l'Europe, et du rôle que leur patrie pourra, devra y jouer. Si la Hongrie, qui, vers le milieu du moyen-âge, pouvait choisir entre la civilisation occidentale et l'orientale, s'est décidée pour la première, elle s'est assigné par là-même la mission de la propager vers l'Orient. Ses traditions la tournent de ce côté ; son expansion politique et commerciale ne peut se faire que dans cette direction ; elle est, qu'elle le veuille ou non, engagée par sa situation même dans la question d'Orient, et c'est pour elle un intérêt vital de pouvoir empêcher toute solution de cette question qui lui serait défavorable. Elle était, autrefois, dans les affaires d'Orient, un grand État, à elle seule ; elle ne peut plus l'être désormais qu'avec un allié. — Assurer l'existence, l'indépendance, la souveraineté de l'État hongrois en lui procurant une alliance permanente, et, par cette alliance même, lui donner les forces d'un grand État, pour soutenir le grand rôle qu'il ne peut plus jouer à lui seul, telle est l'idée politique dominante du Compromis [1].

1. Cf. *Die Garantien der Macht u. Einheit Oesterreichs*, 1-2, 122. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 32-3, 160 ; lettre d'Eötvös à d'Andrássy, citée par Kónyi, *Deutsche Revue*, avril 1890, 15.

Digitized by Google

Sur l'absolue nécessité d'une semblable alliance, il n'y a pas une divergence parmi les Hongrois. Les projets de Confédération orientale de Kossuth montre que même le plus Magyar des Magyars ne nourrissait pas l'illusion que sa patrie pût, à elle seule, défendre avec succès son existence à la place exposée que lui a faite l'histoire. Mais il croyait, prisonnier de son mirage révolutionnaire, que la Hongrie pourrait encore substituer une alliance nouvelle à celle où elle vivait depuis plus de trois siècles. Aucun parti, en Hongrie, ne partageait cette erreur. Le centre gauche de Tisza, le centre droit de Deák, les conservateurs voyaient également dans l'Autriche l'allié nécessaire de la Hongrie. Leur union était sanctionnée par les lois hongroises, depuis celles qui avaient inarticulé la Pragmatique-Sanction en Hongrie jusqu'aux articles de 1848 ; elle était fortifiée par les liens qu'avaient créés entre elles des siècles d'action commune; elle répondait à la situation politique où se trouvait placé le pays ; elle n'aurait pu être rompue qu'après une lutte acharnée ; si bas que certains partis hongrois affectassent d'estimer les forces de l'Autriche. tous savaient que la lutte ne serait pas sans danger pour la Hongrie. Ainsi l'intérêt et la nécessité l'obligeaient à accepter pour allié l'Autriche, à compter avec l'existence de la monarchie. Il ne s'agissait donc pas de créer une alliance qui, en fait, existait depuis trois siècles ; il s'agissait seulement de lui donner une nouvelle forme, d'en modifier les termes, d'en régler à nouveau les modalités. Ce fut l'œuvre du Compromis.

Il consiste essentiellement en un échange de concessions entre la Hongrie et la dynastie, qui représentait la monarchie. La Hongrie reconnut l'unité diplomatique et militaire de la monarchie ; la dynastie, par contre, reconnut l'entière souveraineté de la Hongrie. Des deux, ce fut la Hongrie qui fit le bon marché. L'unité de la monarchie, dans les limites que lui traça le Compromis, existait déjà en fait, et eût été difficile à détruire ; elle était consacrée même par des lois hongroises ; elle ne pouvait plus menacer, comme autrefois la centralisation, les droits du pays, et elle servait, au contraire, doublement ses intérêts. D'abord parce qu'elle assurait à la monarchie une force qui désormais serait, en grande partie, surtout, la force de la Hongrie. Ensuite, parce qu'elle scellait entre la dynastie et les Magyars un accord qui allait garantir contre toutes les attaques leur hégémonie en Hongrie, et par là même l'existence de l'État hongrois. Leurs aspirations nationales s'étaient, jusque là, toujours heurtées aux pouvoirs et à

Digitized by Google

l'influence que, de fait, sinon de droit, le souverain exerçait en Hongrie comme empereur; l'armée et les nationalités non magyares ne voyaient pas en lui le roi de Hongrie, mais l'empereur, le souverain de toute la monarchie autrichienne [1]. C'était en vain que, pendant des siècles, la nation hongroise avait voulu obtenir du roi la déclaration ou l'aveu qu'il ne régnait en Hongrie que comme roi de Hongrie. Le Compromis accorda aux Magyars, contre la reconnaissance de l'unité diplomatique et militaire de la monarchie, cette satisfaction, qui avait pour eux une valeur incomparable, car elle impliquait le désaveu de toute la politique de centralisation, la restitution, en droit, à la Hongrie, de la plénitude de sa souveraineté. Les Magyars souscrivaient à l'existence de la monarchie, qu'ils ne pouvaient ni nier, ni détruire ; en revanche, le souverain, par ce simple aveu, rappelait à la vie, après trois cent quarante ans d'interruption, un royaume de Hongrie indépendant et souverain.

La conciliation de ces deux principes : unité diplomatique et militaire de la monarchie, indépendance et souveraineté de l'État hongrois, était le vrai problème du Compromis. Les deákistes n'étaient pas entièrement d'accord sur la manière de le résoudre ; il y avait parmi eux deux écoles, qui correspondaient en réalité à deux générations. Deák représentait l'une, Andrássy l'autre. Deák était défiant et pessimiste. Des Diètes de l'ancien régime, de la crise de la Révolution, de l'oppression de Bach, il avait gardé la crainte de l'Autriche, qu'il croyait toujours portée à opprimer la Hongrie, et toujours assez forte pour le faire. Il était trop uniquement Hongrois, trop peu instruit de la politique européenne pour mesurer la portée des changements qu'avait subis, par Sadowa, la situation de la monarchie. Homme de la tradition légale et des précédents, il concevait le Compromis sur le modèle des anciennes lois hongroises, pleines de clauses restrictives, destinées à contenir le pouvoir royal, à l'empêcher d'empiéter sur les droits du pays ; il s'attachait obstinément à la lettre, aux textes constitutionnels. Andrássy, au contraire, ne leur attribuait qu'une importance secondaire ; ce n'était pas sur eux qu'il comptait pour assurer les destinées de son pays, c'était sur l'action des hommes, sur sa propre action. La politique, pour lui, n'était pas une succession de problèmes et de discussion juridiques, mais un jeu de forces vivantes. Instruit par l'expérience acquise en exil et ses relations

1. Aujourd'hui encore, les Roumains de Transylvanie ne connaissent François-Joseph que comme « l'empereur ». Le roi, pour eux, c'est le roi de Roumanie.

Digitized by Google

avec des hommes d'État étrangers, il ne croyait plus, comme Deák, que l'Autriche eût encore la force et pût encore concevoir le dessein de menacer la Hongrie ; il était convaincu, au contraire, que de plus en plus la dynastie devrait chercher dans une Hongrie satisfaite le principal appui de sa grandeur, que par la logique même des nécessités historiques, entre la Hongrie, que toutes ses traditions tournaient vers l'Orient, et les Habsbourg, réduits par leur échec en Allemagne à chercher de ce côté des compensations, l'alliance deviendrait de plus en plus étroite et intime. Il était optimiste, débordant de vie, plein de projets lointains et souvent aventureux, surtout confiant à l'extrême en son génie et en son étoile ; le vrai ressort du Compromis, c'était à ses yeux, bien plus que quelques textes de loi, l'influence qu'il avait commencé de prendre et qu'il était sûr d'exercer de plus en plus sur l'empereur. L'essentiel, pour lui, était d'organiser solidement la Hongrie à l'intérieur, d'y bien assurer la vie constitutionnelle et la prépondérance magyare. Cette Hongrie saurait bien ensuite faire entendre sa voix dans la monarchie, même s'il restait certaines lacunes dans l'organisation constitutionnelle des affaires communes. Il ne s'effrayait pas de quelques concessions à l'absolutisme, du sacrifice de quelques droits du pays[1] dont il ne voyait pas l'utilité pratique, si à ce prix il pouvait hâter l'achèvement de l'accord entre la Hongrie et le souverain. Pendant que Deák cherchait surtout à prendre des précautions contre les abus possibles, Andrássy, sans négliger les mesures de prudence nécessaires, songeait davantage à assurer au nouveau régime les moyens de fonctionner régulièrement et avec succès.

C'est dans l'esprit de Deák qu'est conçue la loi du Compromis. Elle porte les traits distinctifs des anciennes lois hongroises ; elle est, comme elles, une loi de défiance contre le pouvoir royal, considéré comme l'adversaire de la nation, et contre l'Autriche, regardée comme l'oppresseur de la Hongrie ; et elle est aussi dans sa rédaction, confuse et embrouillée, mêlant les motifs et les dispositifs, les vérités les plus générales et les prescriptions les plus minutieuses ; la loi autrichienne sur les affaires communes, deux fois moins longue que l'article XII : 1867, en contient tout l'essentiel. C'est ce caractère qui explique les défauts de cette Charte de la monarchie : elle a quelque chose de vieux, de suranné ; au début d'une ère nouvelle, elle représente comme un dernier vestige, une dernière survivance du passé. Elle est plus

1. Konyi, III, *Deák*, 545-6 ; IV, 299, 315-6.

Digitized by Google

forte dans la négation que dans l'affirmation. Elle reconnaît des affaires communes et en règle l'organisation, mais comme à contre-cœur, et avec le visible souci d'en empêcher l'extension plus que d'en assurer la bonne administration. La situation qu'elle fait aux ministres communs, soumis à l'influence des deux États, mais exclus de toute influence sur eux, est typique à ce point de vue. D'autres traits ne sont pas moins frappants. Elle fait du ministère commun un gouvernement constitutionnel, mais elle omet de dire exactement comment il est composé, quelle est son organisation intérieure ; elle le déclare solidairement responsable, mais elle n'en fait pas expressément un corps, un conseil [1]. Elle attribue au ministre des affaires étrangères la représentation diplomatique et commerciale de la monarchie, sans restrictions ; mais elle laisse la porte ouverte à la séparation économique, qui rendrait illusoire et impossible l'unité des affaires étrangères. Elle institue une armée commune, ou plus exactement une, mais elle ne contient aucune disposition qui en assure d'une façon durable l'unité. C'est surtout la décennalité de tous les accords économiques et financiers qui s'est révélée dangereuse pour la durée du dualisme ; et elle ne s'explique que par le souffle de défiance qui traverse toute la loi. Si la Hongrie ne pouvait pas renoncer, en droit, à sa souveraineté sur ces points, il était possible, semble-t-il, de trouver des combinaisons propres à rendre plus solide l'union commerciale et douanière ; surtout, il était possible d'adopter certaines règles qui auraient déterminé automatiquement, soit sur le principe du rapport de la population entre les deux États, soit en tenant compte du rendement de certains impôts semblables ou de certains monopoles, leur contribution aux dépenses communes. La crainte de désarmer la Hongrie en face de l'Autriche absolutiste explique seule que Deák ait tenu, au contraire, à laisser ces questions en suspens, et exposé ainsi la monarchie à des crises périodiques, qui affaiblissent sans doute l'Autriche cisleithane, mais dont la Hongrie n'a pas davantage à se féliciter, ni au point de vue politique, ni au point de vue de ses intérêts économiques.

L'opinion autrichienne s'est habituée en grande partie à considérer le Compromis comme un piège tendu par la Hongrie à la monarchie. La Hongrie aurait, dès 1867, eu l'ambition de rompre les derniers liens qui l'attachaient à la monarchie, et de

1. Récemment (juin 1904), un membre de la délégation hongroise a protesté contre le titre que prend le ministre des affaires étrangères, « président du conseil commun » ; car le droit hongrois ne connaît pas ce conseil.

Digitized by Google

reprendre sa complète indépendance. Mais elle n'était pas encore à ce moment assez forte pour l'établir et la défendre ; et c'est pourquoi elle se serait réservé, par le Compromis, une période de transition. Les ressources de la monarchie, sur laquelle le Compromis lui donnait une influence prépondérante, devaient servir à la mettre à même de soutenir seule le grand rôle auquel elle aspirait ; une fois sûre d'elle-même et de son avenir, elle n'aurait plus qu'à rompre les liens déjà si lâches du dualisme, et à marcher seule vers ses destinées futures. Toutes les institutions du Compromis répondraient à cette secrète pensée. — On s'explique qu'une pareille interprétation du Compromis ait pu être suggérée par la manière dont il a fonctionné et les résultats auxquels il a abouti, par les progrès de l'hégémonie hongroise dans la monarchie, par les prétentions croissantes des Magyars. Elle n'en est pas moins tout à fait fausse. Ni Deák, ni Andrássy, ni aucun de leurs collaborateurs ne poursuivait de plans aussi machiavéliques. Que Deák fût sincère en organisant l'union de la Hongrie avec l'Autriche, cela est démontré avec évidence par toute sa conduite antérieure, par tout son caractère, incapable d'une fourberie ou d'une trahison. Il était l'homme de la loi, et la loi, la Pragmatique-Sanction, fondait l'union dynastique des deux pays ; et il ne croyait pas non plus la Hongrie assez forte pour vivre seule, se défendre seule contre tous les dangers qui la menaçaient. Andrássy partageait en tout ces idées ; il les poussait même plus loin que Deák, car, pour les combinaisons politiques lointaines qu'il entrevoyait déjà, il avait besoin de faire entrer dans ses calculs toutes les forces unies des deux États. Ni Deák ni lui ne songeait à exploiter au profit d'une indépendance complète de la Hongrie les embarras de l'Autriche ; ils connaissaient la limite des forces du pays, et ne voulaient pas, en la dépassant, exposer leur patrie à de graves dangers. Deák, au début de la guerre de 1866, ne craignait rien tant que de voir la nation, à la faveur d'une défaite de l'Autriche, réclamer et obtenir des concessions trop lourdes pour elle, et qui ne pourraient pas être durables [1]. Andrássy, quelque temps après le couronnement, répondait au prince Napoléon, qui lui demandait pourquoi la Hongrie n'avait pas exigé davantage de la couronne : « C'est que pour nous, Monseigneur, il ne s'agissait pas de demander tout ce que nous pouvions obtenir, mais de ne pas demander plus que nous n'étions sûr de pouvoir conserver [2]. »

1. Voir plus haut, p. 421.
2. Okolicsányi, *Deutsche Revue*, mai 1890, 169.

Digitized by Google

En réalité, la Hongrie reçut dans le Compromis à la fois tout ce qu'elle pouvait obtenir et tout ce qu'elle pouvait conserver ; et c'est précisément pour cela qu'elle l'accepta franchement et loyalement. Les avantages qu'il lui offrait étaient évidents : même Ghyczy, le compagnon de Tisza, le défenseur scrupuleux et inquiet du droit hongrois, reconnaissait que la loi sur les affaires communes était vraiment une bonne chose ; pourvu, ajoutait-il, que les Allemands l'acceptent [1] ! Les déákistes voyaient avec satisfaction se terminer par une entente si favorable le conflit constitutionnel qui, depuis que la Hongrie était passée sous le sceptre des Habsbourg, avait absorbé inutilement le plus clair de ses forces. Ils avaient l'espoir et la volonté d'inscrire dans l'article XII : 1867, un règlement définitif de ces longues controverses, d'asseoir sur une base inébranlable les rapports de leur pays avec la monarchie, en assurant, aussi bien que son indépendance et sa souveraineté, l'existence de la monarchie, de la grande puissance dont il devenait l'un des participants [2].

Sans réserve, sans arrière-pensée, le Compromis fait à la monarchie la double concession sans laquelle elle ne pourrait pas vivre et être la grande puissance qu'elle doit être : il reconnaît pleinement, entièrement son unité diplomatique et militaire. La Hongrie avait hésité à souscrire à la première, aussi longtemps qu'elle pouvait croire s'exposer par là à être impliquée à la suite de l'Autriche dans les affaires de l'Allemagne ; depuis que la paix de Prague a rompu le lien qui rattachait à la Confédération les provinces allemandes-slaves, elle admet dans les relations extérieures la complète unité de la monarchie [3]. Elle n'apporte pas plus de restrictions à l'unité militaire. En reconnaissant l'existence d'une armée autrichienne une, elle s'incline sans doute devant la volonté du souverain, elle remplit la condition sans laquelle il n'aurait jamais accepté le Compromis ; mais sa conduite n'est pas uniquement dictée par ces motifs d'opportunité : elle obéit en même temps à ses propres lois, et elle suit son propre intérêt. L'opposition de gauche s'était élevée, au cours des discussions du Compromis, contre la communauté de l'armée : la Hongrie, disait-elle, a, d'après ses lois, droit à une armée indépendante ; et cette armée, combattant sous le drapeau national, commandée en langue nationale, n'en sera que plus ardente et plus enthousiaste à faire

1. Kónyi, *Deák*, V. 221 (septembre 1867, journal de Lónyay).
2. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 144; cf.. 304-5, 337-9.
3. Voir plus haut.

Digitized by Google

son devoir. D'ailleurs, en temps de guerre, l'unité du commandement suprême que le souverain exercera sur les armées des deux pays assurera à la monarchie tous les avantages d'une armée une, sans en imposer en temps de paix les inconvénients à la Hongrie. Deák oppose à ces arguments des textes légaux et des raisons d'opportunité : il est douteux qu'on puisse encore parler d'une armée hongroise, depuis qu'une loi de 1715 a autorisé en Hongrie l'entretien d'une armée permanente composée de Hongrois et d'étrangers [1] ; à partir de ce moment, les lois hongroises n'ont plus jamais parlé d'une armée hongroise, mais seulement de régiments hongrois : « c'est une mauvaise loi pour nous. » Les nécessités de l'organisation militaire aussi exigent l'unité de l'armée. Si on ne l'accepte pas, c'est l'union personnelle que l'on proclame. Andrássy insiste surtout sur les considérations pratiques ; c'est la nature même de l'armée moderne qui nous impose l'unité ; l'unité de l'armée est, comme l'unité de la diplomatie, la condition même de l'existence de la monarchie comme grande puissance ; elle est le prix qu'il faut payer si la monarchie — et, dans elle et par elle, la Hongrie — doit pouvoir trouver des alliés, tenir son rang dans les combinaisons de la politique européenne [2]. L'accord se fit sur un texte de conciliation ; aux scrupules de l'opposition, Deák concéda l'inscription dans la loi des mots « armée hongroise » ; les inquiétudes que la cour avait conçues de cette rédaction furent calmées par l'addition de la phrase « comme partie intégrante de l'ensemble de l'armée ». Mais l'inspiration de la loi resta toujours la même. Elle dérivait de la conviction qu'une armée commune — c'est-à-dire, en réalité, une armée une — répondait mieux que tout autre système aux intérêts identiques de la Hongrie et de la monarchie [3]. C'est dans cette conviction que les auteurs hongrois du Compromis consentirent à accepter, sans aucune réserve sur ce point, l'entière unité de commandement et d'organisation intérieure, et qu'ils admirent aussi ce que, pendant près de trente ans, on en a considéré comme la conséquence logique : l'unité des emblèmes et l'unité de la langue, l'emploi de l'allemand comme langue de service dans l'armée. Andrássy déclarait expressément que, si ses amis et lui avaient cru, en 1867, qu'il fût impossible à l'État hongrois indépendant d'exister sans une armée hongroise, ils n'en auraient pas fait le sacrifice [4]. Mais

1. VIII : 1715. Marczali, *Enchiridion*, 694.
2. Séances des Quinze. Kónyi, *Deák*, III, 511-12. Cf. Andrássy, *Rede*, 27, 33-9.
3. Andrássy, *Rede*, 19.
4. Andrássy, *Rede*, 19.

Digitized by Google

ils jugèrent pouvoir le faire sans péril, et alors ils le firent sans arrière-pensée, sans réticences : ils ne songèrent pas à préserver, par des clauses ambiguës, des droits dont l'abandon volontaire ne leur semblait pas coûter quoi que ce fût au pays. Acceptant, et même désirant la communauté militaire, ils la voulaient assez étendue pour qu'elle assurât au moins à l'armée les moyens de remplir sa mission. La politique nationale en matière militaire, sous la forme qu'elle a prise depuis une dizaine d'années, n'entrait sûrement pas dans leurs calculs. Loin de vouloir de plus en plus distinguer dans l'armée commune la partie autrichienne et la partie hongroise, pour ramener celle-ci sous l'autorité et le pouvoir de la législature hongroise, ils voulaient au contraire, à la faveur de l'unité, assurer l'influence du Parlement hongrois sur toute l'armée qui était, de façon indivisible, à la fois l'armée de l'Autriche et l'armée de la Hongrie. Il leur importait moins d'établir l'usage de la langue hongroise dans les régiments hongrois que de répandre dans toute l'armée, autrichienne et hongroise, le respect du nouveau droit constitutionnel hongrois, l'idée qu'en servant la monarchie elle servait, et elle devait servir avec fidélité, l'État hongrois. Sans vouloir détruire l'esprit de loyalisme, ressort naturel de l'armée, ils voulaient lui faire perdre, à la longue, son caractère strictement dynastique et son air absolutiste : ils voulaient le corriger, en faisant pénétrer dans l'armée un sentiment nouveau de patriotisme constitutionnel, qui lui fît accepter franchement les faits accomplis et respecter et défendre l'organisation nouvelle de la monarchie avec autant d'ardeur qu'elle en avait mis au service de l'ancienne. L'État hongrois avait tout intérêt à conserver l'armée autrichienne, à condition qu'elle cessât d'être le refuge du vieil esprit autrichien unitaire-absolutiste, pour s'imprégner d'esprit austro-hongrois [1].

L'idée même de la communauté, comme la conçoit la Hongrie, exclut toute unité de législation en matière d'affaires communes, s'oppose absolument à l'institution d'un Parlement austro-hongrois, quelle qu'en puisse être la forme et la composition. La communauté suppose avant tout la reconnaissance et le respect de « la qualité d'État » de la Hongrie, et c'est cette qualité d'État précisément qui serait menacée si, par l'établissement d'une législation et d'une législature unes pour toute la monarchie, celle-ci prenait le caractère d'un État au lieu de rester uniquement une puissance.

1 Andrássy, *Unnarno Ausgleich mit Oest.*, 196-201. *Die Citate des Frhrn. v. Dipauli*, dans *Neue Freie Presse*, 9 av. 1898, matin.

Digitized by Google

L'unité diplomatique et militaire implique nécessairement certains rapports entre les législatures des deux États, si l'absolutisme ne doit pas régner en maître dans les affaires communes. C'est pour assurer ces rapports sans porter la moindre atteinte à la qualité d'État de la Hongrie qu'a été combiné tout le mécanisme compliqué des Délégations et de la législation identique. On peut voir une contradiction dans ce système qui organise un exécutif commun sous deux législations séparées, estimer que la conduite de la Hongrie est illogique et déraisonnable : puisqu'elle est obligée, par nécessité politique et par intérêt propre, de faire des concessions à la monarchie, pourquoi ne pas les faire complètes ? pourquoi donner et retenir en même temps ? pourquoi instituer une administration commune, et en même temps, par la séparation législative, en rendre d'avance la durée précaire et le fonctionnement difficile [1] ? Cette objection et cette critique se justifient au point de vue théorique de l'unité, si l'on part de l'idée d'une monarchie dotée d'une individualité propre, supérieure à ses parties ; mais c'est précisément cette idée que la Hongrie rejette de toutes ses forces, pour y substituer celle d'une monarchie qui est au contraire subordonnée aux deux États souverains qui la forment. C'est la différence essentielle entre l'ancienne conception autrichienne de l'unité et la conception hongroise de la communauté. Pratiquement elles aboutissent sur bien des points aux mêmes résultats ; mais elles partent de données entièrement opposées, l'une de la souveraineté de la monarchie, l'autre de la souveraineté de la Hongrie. Dominée par cette idée maîtresse et instruite par l'expérience des dangers dont pouvait la menacer la doctrine de l'unité autrichienne, la Hongrie, si elle reconnaît en fait l'unité diplomatique et militaire, multiplie dans le Compromis les précautions et les réserves destinées à assurer le respect de sa souveraineté ; elle proclame le principe de la parité, elle organise sur ce principe les Délégations, qui lui procurent dans les affaires communes une influence décisive, elle maintient intacte à son propre Parlement une compétence exclusive en matière de législation, elle se refuse à aliéner à perpétuité aucune partie de son indépendance économique et financière. L'appareil constitutionnel dont elle entoure les institutions communes doit servir surtout à limiter le pouvoir du souverain, pour le cas où, sous l'action des anciennes traditions autrichiennes, il voudrait en faire un usage dangereux pour la Hongrie, à maintenir la communauté dans les

1. Tezner, dans *Grünhut's Zeitschrift*, XXV, 406.

Digitized by Google

limites étroites qu'elle lui a tracées. Les Délégations ont un rôle négatif plutôt qu'un rôle positif; elles sont des freins plutôt que des moteurs. L'impulsion, l'initiative, ne doit pas venir d'elles, mais de la Hongrie indépendante et parlementaire, qui doit et veut être le facteur dominant de la monarchie.

Dès la période des négociations du Compromis, on rencontre chez les hommes d'État hongrois l'idée que le centre de gravité de l'Autriche-Hongrie sera désormais à Budapest, que la politique de la monarchie devra, avant tout, s'inspirer des vœux et des besoins de la Hongrie. Andrássy, à peine président du conseil, commence à exercer en ce sens son influence sur les affaires étrangères. Quelques mois après la conclusion du Compromis, le *Napló* déclare nettement que le gouvernement et le Parlement hongrois doivent faire prévaloir par tous les moyens constitutionnels le principe que, dans la politique extérieure et intérieure de la monarchie, la Hongrie doit être prédominante, qu'elle est le centre et le centre de gravité de la monarchie [1]. Cette doctrine contredit singulièrement le principe de la parité, proclamé dans le Compromis, mais elle précise bien l'esprit du dualisme. En se donnant l'air d'abandonner, par un sacrifice volontaire, une partie de ses attributs d'État, la Hongrie s'est assuré en réalité la disposition, pour ses propres fins, des moyens d'action et des ressources de la monarchie tout entière; elle vaut en Europe ce que valent l'Autriche et la Hongrie [2]. L'accord de 1867 marque une nouvelle évolution de sa politique à l'égard de l'unité autrichienne et des institutions centrales qui la représentaient : elle avait commencé par refuser d'en reconnaître l'existence légale; elle avait demandé, ensuite, à y avoir une part proportionnelle à son importance [3]; désormais, elle met la main sur elles. C'est pour son profit que les Habsbourg ont réussi dans l'œuvre de centralisation qu'elle avait si longtemps combattue. Dans les institutions communes, ministère des affaires étrangères et ministère de la guerre, survivent les anciens organes centraux qui étaient apparus dès la fondation de la monarchie; mais, en cessant d'être uns pour devenir communs, ils ont cessé aussi d'être purement autrichiens dynastiques pour devenir, en réalité, surtout hongrois. La formule de la communauté a une souplesse toute particulière pour permettre à la Hongrie de conserver les avantages de leur unité, tout en rejetant les

1. Krones, *Kaiserfeld*, 298-9.
2. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterr.*, 231.
3. Voir Chapitre préliminaire, section II.

Digitized by Google

inconvénients qu'elle comporterait pour elle. L'exemple qui fait le mieux apprécier la valeur et le sens de cette formule est celui de l'armée. Grâce à ce qui reste d'unité dans la communauté, la Hongrie dispose à droits égaux, — et pratiquement, grâce à son influence prépondérante, à droits supérieurs — de toute l'armée commune, en ne contribuant que pour un tiers à peine à son entretien : elle a une armée de plus d'un million d'hommes, en payant juste ce qu'elle devrait payer pour en avoir quelques centaines de mille [1]. C'est là le nœud de la question du Compromis, et le chef-d'œuvre des hommes d'État hongrois de 1867. Tant qu'il s'agit de droits à partager, il n'y a pas d'unité, il n'y a que deux États souverains, il y a parité. Lorsqu'il faut régler la note des frais, le principe de l'unité reparaît aussitôt, parce qu'il permet de mettre à la charge de l'Autriche le tiers environ du contingent hongrois de l'armée commune. L'équation de la communauté et du dualisme doit s'écrire : parité de droits, deux tiers des charges pour l'Autriche, trois quarts de l'influence pour la Hongrie.

Une semblable union a, assurément, quelque chose d'une société léonine. Pour l'apprécier d'une façon équitable, il faut cependant mettre en regard des inconvénients qu'elle présentait pour l'Autriche les avantages qu'elle lui offrait. Ils étaient de deux ordres, moraux ou matériels. Les avantages d'ordre moral consistaient surtout dans le maintien d'une unité autrichienne. Si réduite et si précaire qu'elle dût être désormais, elle n'en était pas moins une dernière survivance de cet « État autrichien d'ensemble », de cette grande monarchie à laquelle restaient attachés tous les peuples cisleithans, et dont les Allemands en particulier s'étaient toujours faits les champions. Il subsistait au moins une armée autrichienne une : et comme, par tradition, cette armée était allemande, comme il était certain que l'empereur voudrait qu'elle le restât, comme il tenait de la loi même du Compromis, du pouvoir sans contrôle que lui reconnaissait l'article XII : 1867 sur « l'unité de direction, de commandement et d'organisation intérieure de l'armée tout entière », les moyens de réaliser cette volonté, les Allemands, sur ce point, avaient l'espoir de conserver quelque chose de leur ancienne hégémonie. Les avantages matériels du Compromis se trouvaient, pour l'Autriche, uniquement dans l'union commerciale et douanière : la Hongrie était la principale cliente de son industrie, une cliente que, jusque-là, grâce au régime

1. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterr.*, 266.

Digitized by Google

douanier en vigueur, aucun autre pays ne pouvait lui disputer ; une séparation économique eût été pour elle une crise terrible ; l'arrangement dualiste la garantissait contre ce danger. Sans doute, ces compensations étaient mal assurées, et, depuis 1867, elles ont, par suite des progrès de la Hongrie, perdu une grande partie de leur valeur ; mais elles l'avaient entière à ce moment, et elles avaient été concédées par la Hongrie sincèrement, sans arrière-pensée de les reprendre bientôt. Sans doute encore, elles étaient maigres : en face des avantages immenses que la Hongrie devait retirer du dualisme, la part de l'Autriche dans l'arrangement était plus que modeste. Mais c'était elle-même qui l'avait voulu. Le Compromis enregistrait le résultat d'une lutte politique ; s'il avait plu aux Autrichiens de se battre entre eux, de diviser et d'annihiler leurs forces, pendant que la cour faisait la paix avec la Hongrie sur leur dos, à leurs frais, n'était-il pas, non pas juste sans doute, mais naturel qu'ils subissent les conséquences de leurs fautes? Les Hongrois auraient fait preuve d'une abnégation surhumaine, s'ils avaient pris, contre leurs propres intérêts, la défense des intérêts autrichiens. La mesure de toutes leurs concessions était et ne pouvait être que l'intérêt hongrois Unie, l'Autriche aurait résisté avec succès à l'excès des prétentions hongroises ; la dynastie, suivant son penchant naturel, aurait été avec elle, et la Hongrie aurait dû céder. Le dualisme aurait pris une autre forme, les événements suivi un autre cours. L'aveuglement des Autrichiens, Allemands et Slaves, rejeta la dynastie du seul côté où se trouvait une vraie force politique, du côté de la Hongrie : c'est par leur concours que la Hongrie put vaincre, et sceller l'entente avec la dynastie qui achève de donner au Compromis son plein sens.

Széchenyi, l'éveilleur de la Hongrie moderne, avait trouvé, dès le début de sa campagne de réformes, la formule de la politique qui devait assurer la grandeur future de sa patrie : l'identification des intérêts de la Hongrie avec ceux de la dynastie. Elle ne signifiait l'abdication ni de l'une ni de l'autre, mais une sincère et loyale conciliation, d'autant plus nécessaire que la force de la Hongrie n'est pas moins indispensable à la monarchie que la puissance de la monarchie à la Hongrie. Elle impliquait le rétablissement entre la nation et son roi d'une entente trop longtemps troublée par les conflits constitutionnels et entravée par une défiance réciproque. Mais il ne dépendait pas d'un homme, eût-il le génie de Széchenyi, de rendre immédiatement applicable cette formule, qui contenait la solution du grand problème historique et politique de la Hongrie.

Digitized by Google

Pour qu'elle le devînt, il fallait le long travail et les dures épreuves des quarante années qui s'écoulèrent de 1825 à 1867, depuis la reprise de la vie constitutionnelle en Hongrie jusqu'à la fondation définitive de l'État hongrois moderne ; il fallait aussi la profonde transformation que la guerre de 1866 fit subir à la situation européenne de la monarchie. Un obstacle devait disparaître, une garantie être assurée, avant que se scellât l'entente. L'obstacle, c'étaient les rapports de l'Autriche avec l'Allemagne. Tant qu'ils subsistaient, la dynastie était irrésistiblement poussée, par une loi d'attraction géographique et politique, à chercher hors des frontières autrichiennes le centre de gravité de la monarchie, à tenter d'entraîner la Hongrie dans une orbite étrangère. Du jour où ces liens furent rompus, la monarchie ne put plus trouver que sur la base de la Hongrie son équilibre et sa stabilité. La garantie, c'était l'établissement en Hongrie du régime parlementaire. Cette forme de gouvernement seule pouvait assurer la liberté et l'indépendance constitutionnelle du pays contre les dangers dont les avait toujours menacées jusque-là l'unité autrichienne, absolutiste et centralisatrice. Seule, elle lui donnait la certitude que le pouvoir et l'influence que le souverain exerçait naturellement dans la monarchie entière ne seraient jamais employés à l'oppression de la Hongrie ; elle lui permettait de faire les concessions nécessaires à la communauté sans compromettre les conditions mêmes de son existence. La communauté ne peut exister qu'avec et par le régime parlementaire ; sans lui, elle tournerait, nécessairement et très vite, à l'unité, à la centralisation. En instituant le principe du gouvernement parlementaire en Hongrie, puis en en réglant l'application, les lois de 1848 et les lois de 1867 n'ont pas sans doute nationalisé la dynastie, mais elles ont renationalisé l'institution royale ; elles ont séparé nettement, en tout, la royauté hongroise de l'empire autrichien ; par là même, elles ont permis à la Hongrie d'accepter l'empire autrichien sous sa forme nouvelle, la forme de la monarchie dualiste, non seulement sans péril pour ses intérêts, mais bien au contraire, pour le plus grand profit de sa grandeur, et pour la plus grande sécurité de son avenir[1].

Les hommes d'État hongrois qui conclurent le Compromis de 1867 étaient des politiques trop avertis et trop avisés pour méconnaître ou estimer trop bas la valeur qu'avait pour leur pays cette identification de ses intérêts avec ceux des Habsbourg, une entente complète et sans arrière-pensée avec la dynastie. Ils

1. Cf. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 163, 252-4.

Digitized by Google

savaient par expérience quelle influence et quelle autorité elle avait gardées, malgré tant d'échecs, tant de fautes, tant de parjures, non seulement sur les peuples cisleithans, mais sur les nationalités hongroises, et même parmi les Magyars. Ils savaient de quelle force elle disposait dans son armée, encore purement impériale, tout entière animée d'un sentiment d'aveugle dévoûment à son chef suprême, d'obéissance passive et indiscutée aux ordres qu'elle recevait de lui. Ils prévoyaient que le nouveau régime dualiste, loin d'affaiblir ce pouvoir de la dynastie, le fortifierait encore au contraire. Jusqu'alors, elle avait réussi, en profitant de la rivalité des nationalités, en exploitant leurs divisions dans l'intérêt de sa domination exclusive, à rester dans la politique extérieure et dans les affaires militaires maîtresse sans contrôle et sans limite de la monarchie. Dans le dualisme, le souverain, malgré l'appareil constitutionnel qui l'entourait, malgré les Délégations et les Parlements, conserverait nécessairement une influence décisive. Le dernier argument du Compromis, partout où les deux États ne peuvent pas se mettre d'accord, c'est le recours à son arbitrage ou à sa volonté. Les deux Parlements ne réussissent-ils pas à fixer les quotes-parts, c'est lui qui tranche leur différend. Les deux ministères d'État exercent-ils dans un sens opposé leur influence sur le ministère commun, c'est lui qui les départage, lui seul qui peut les départager. Cet équilibre même des forces des deux États, que suppose la conception théorique du dualisme, est la garantie de sa puissance. Il est, sans doute, monarque constitutionnel. Mais le régime parlementaire même le plus strict réserve encore au souverain — on l'a vu en Angleterre — une influence qui, pour s'exercer par les moyens discrets de l'action personnelle, n'en est pas moins considérable. Que sera-t-elle donc dans deux États comme l'Autriche et la Hongrie, où la tradition, les conditions historiques, ethnographiques et politiques concourent toutes à la grandir ? Que sera-t-elle surtout dans leur union, qui tout entière se fonde sur le droit dynastique, dont le souverain commun est le seul véritable et légitime représentant ? — Aux preuves de leur supériorité politique qu'ils avaient données jusque-là, les Magyars en ajoutèrent en 1867 une nouvelle, et la plus grande, par la manière dont ils résolurent le difficile problème de leurs rapports avec la dynastie. Ils maintinrent dans la Constitution de la Hongrie et ils inscrivirent dans le Compromis des garanties efficaces, destinées à empêcher le souverain de jamais abuser de ses pouvoirs et de sa force contre la Hongrie. En refusant de rien

Digitized by Google

céder d'essentiel sur les principes du régime parlementaire institué en Hongrie par les lois de 1848, et en étendant, par l'organisation des Délégations, les pouvoirs du Parlement hongrois aux affaires communes, ils fortifièrent contre toute menace et tout attentat la légalité hongroise. Mais, les précautions nécessaires ainsi prises, ils s'appliquèrent dès le début, à suivre une politique qui réconciliât l'empereur et roi avec les institutions nouvelles, qui dissipât ses inquiétudes et ses prétentions, qui lui démontrât que la grandeur de sa maison et de sa monarchie, ce but suprême de tous les Habsbourg, était mieux assurée par le dualisme avec une Hongrie satisfaite que par la centralisation avec une Hongrie toujours frémissante. La préparation et la rédaction du Compromis avaient été le mérite de Deák ; l'inauguration de la politique qui devait procurer au pays tous les avantages de ce traité fut le mérite d'Andrássy. Il devait à Eötvös une grande partie de ses idées ; mais, même à celles qu'il empruntait ainsi, il imprimait sa marque personnelle, la marque de son esprit moins embarrassé de lectures et de doctrines, mais plus spontané et plus hardi, la marque de son tempérament et de son caractère actifs, audacieux, parfois aventureux. Il séduisit de prime abord l'empereur, et par les perspectives d'avenir qu'il lui ouvrit, et par l'attitude qu'il adopta dans ses relations avec lui : ni raide ni humble, respectueux et sûr de lui, conciliant avec le dévouement et la fidélité dynastique son indépendance et l'attachement à ses convictions. L'influence qu'il prit d'emblée sur le souverain profita aussitôt à son pays. Elle fut contrecarrée, aussi longtemps que Beust resta ministre, par l'empire qu'exerçaient toujours sur la cour ses idées de revanche, de reconquête de l'Allemagne. Elle devint entière et incontestée lorsque les victoires prussiennes de 1870 eurent rendu définitif le résultat de celles de 1866, et, par là, donné à la politique extérieure de la monarchie une direction nouvelle. Les quatre années de 1867 à 1871 forment une période de lutte entre l'ancienne Autriche et la nouvelle Autriche-Hongrie, l'une cherchant en Allemagne le pivot de sa politique extérieure, l'autre entièrement tournée vers l'Orient. Andrássy, qui avait, pendant ces années d'indécision, brillamment représenté l'influence hongroise, fut appelé après la victoire finale à la faire prévaloir comme ministre des affaires étrangères. Son ministère est décisif dans l'histoire de la monarchie : par l'abandon de la politique allemande, par l'inauguration d'une nouvelle politique extérieure uniquement orientale, il a vraiment fait de la Hongrie le facteur dominant de la monarchie. Le souverain, qu'il avait déjà

Digitized by Google

réconcilié avec les nouvelles institutions parlementaires de la Hongrie, apprit, grâce à lui, à voir dans cette prédominance de la Hongrie le meilleur gage de la grandeur de la monarchie. Ainsi se trouva réalisée l'identification des intérêts de la dynastie et de la Hongrie; celle-ci, en servant la monarchie, en devint en même temps la maîtresse, et les principes dont s'inspirait le Compromis de 1867 reçurent leur plein développement.

Le dualisme, tel qu'il est réglé dans la loi XII: 1867, n'aurait jamais pu fonctionner suivant la lettre des textes. L'égalité complète et réelle de deux États ne pouvait aboutir qu'à la fusion, s'ils étaient d'accord, à la paralysie de la monarchie et à la séparation, s'ils poursuivaient des fins opposées. D'ailleurs, elle était impossible. « L'égalité n'existe nulle part dans le monde, et elle ne peut pas exister. L'égalité est contre la loi de la nature. Celui qui a la plus grande force et la plus grande capacité jouera partout et toujours un plus grand rôle et conquerra une plus grande sphère d'action que celui qui est plus faible que lui...... L'influence ne peut pas être mesurée par des paragraphes, repartie par portions égales; la supériorité ne peut pas être procurée ou garantie par des paragraphes; elle ne peut s'acquérir que par une politique habile et une sage conduite [1]. » Ce témoignage autorisé éclaire d'une vive lumière le sens du Compromis. On fait tort à l'arrangement de 1867, lorsqu'on le juge du point de vue de la monarchie, ou du point de vue de l'Autriche cisleithane. Il n'a nullement en vue d'assurer ni à la première une unité qui domine aussi la Hongrie et restreigne son indépendance, ni à la seconde une entière égalité avec les pays de la couronne de Saint-Étienne. Il se place au point de vue spécifiquement hongrois. L'unité autrichienne qu'il établit, c'est l'unité dans la mesure où elle s'impose à la Hongrie, soit parce que la dynastie l'exige, soit parce que ses propres intérêts la réclament impérieusement; l'égalité de droits qu'il pose, c'est celle de la Hongrie avec la Cisleithanie. Mais ses paragraphes n'enferment pas la Hongrie dans une infranchissable barrière; ils ne fixent pas le maximum de ses droits, ils lui en assurent le minimum; ils lui donnent une base d'opérations pour les étendre et les agrandir. Elle ne pouvait plus, sans violence et sans parjure, être ramenée à une situation inférieure à celle que lui assignait la lettre du Compromis; mais elle pouvait et elle devait en conquérir une supérieure, pour rester dans l'esprit de cet accord

1. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oest.*, 359.

Digitized by Google

qu'elle avait dicté. Elle l'a conquise en effet ; et, par suite, si le Compromis n'a réussi à donner ni à la Cisleithanie une vie constitutionnelle normale, ni à la monarchie la stabilité et la sécurité du lendemain, on ne peut cependant point prétendre qu'il ait échoué, ni accuser ses auteurs de maladresse ou d'erreur, puisqu'il a rempli — encore que peut-être sous des formes autres que celles qu'ils avaient conçues — la seule fin qu'ils lui eussent vraiment assignée, puisqu'il a fondé dans la monarchie la suprématie de la Hongrie.

Digitized by Google

Digitized by Google

CONCLUSION

Le Compromis de 1867 a conduit directement la monarchie austro-hongroise à la crise où elle se débat à l'heure présente. L'étonnant n'est pas que cette crise se soit produite, mais qu'elle ait mis trente ans à se produire, que pendant trente ans ait pu fonctionner ce régime tissu de contradictions, avec son unité qui est une dualité, sa parité qui signifie inégalité, son constitutionnalisme qui implique l'absolutisme. Il avait, dès l'origine, trois points faibles : l'organisation même de la monarchie sur le principe de la communauté, la nécessité de la prépondérance hongroise, l'obligation pour l'Autriche de conserver une Constitution hypocrite et mensongère, que rejetait la majorité de ses peuples. Le fonctionnement du régime n'a fait, sur ces trois points, qu'accuser sa faiblesse : la crise aiguë a seulement révélé, dans un brusque éclat, une décomposition qui était depuis longtemps accomplie.

L'idée de la communauté cachait, dès les débuts, une équivoque. Il régnait sur la nature et les principes directeurs du Compromis un complet malentendu entre les Autrichiens et les Magyars : ils se faisaient du nouveau régime deux conceptions tout opposées. Pour les Hongrois, l'accord de 1867 était simplement un traité d'alliance, que la Hongrie concluait avec l'Autriche pour satisfaire à ses obligations légales, dérivées de la Pragmatique-Sanction, et pour assurer à sa souveraineté et à son indépendance un appui dont elles ne pouvaient se passer. L'Autriche, au contraire, s'inspirait encore. pour l'interpréter, de l'ancienne idée d'un grand « État autrichien d'ensemble ». La monarchie austro-hongroise lui apparaissait comme la simple continuation, sous une forme nouvelle, mais dans l'esprit d'autrefois, de l'empire autrichien ; la Hongrie y prenait une importance qu'elle n'avait jamais eue jusque là, recevait des concessions qui faisaient d'elle un État ; mais elle n'en restait pas moins soumise à la monarchie, et limi-

Digitized by Google

tée par elle. Le texte même du Compromis contenait de quoi justifier chacune de ces deux opinions : la souveraineté de la Hongrie y était pleinement reconnue et largement assurée ; mais comment l'Autriche, de son côté, aurait-elle douté que la monarchie restât un État d'ensemble, alors qu'elle trouvait, dans sa quote-part des deux tiers, les meilleures raisons d'en être convaincue ? Ni d'un côté ni de l'autre, il n'y eut de mensonge, de tromperie volontaire : les Hongrois répétèrent plus d'une fois, au cours des deux années de la discussion du Compromis, qu'il n'y avait pour eux de monarchie qu'au sens de la Pragmatique-Sanction — c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de monarchie une ; et, en Autriche, on invoqua assez souvent et assez haut le dévouement à l'État d'ensemble comme le seul motif qui pût justifier l'acceptation d'un accord aussi onéreux que le Compromis. Mais, entre les deux pays, il n'y eut jamais d'explication franche et nette sur cette question. Les ministres impériaux ne la soulevèrent pas dans leurs négociations avec la Hongrie, et l'Autriche cisleithane n'eut qu'à ratifier l'accord qu'ils avaient conclu. Ainsi planait au-dessus du Compromis une équivoque qui, en permettant de l'interpréter de deux façons opposées, et d'en tirer des conséquences contradictoires, le menaçait des plus graves dangers.

Ces dangers n'apparurent pas immédiatement. Les hommes d'État hongrois qui avaient conclu le Compromis étaient, par tempérament et par calcul politique, partisans d'une méthode d'équité et de conciliation dans les rapports avec l'Autriche, et la Hongrie était encore trop faible, trop peu consolidée, elle avait encore trop à faire dans sa propre organisation intérieure, pour se susciter dès l'abord, par une attitude hostile à la communauté qu'elle venait d'accepter, l'inimitié de l'Autriche et surtout de la cour. Tant que l'arrangement de 1867 fut appliqué dans l'esprit de ses auteurs, elle ne sacrifia aucun des droits qu'il lui donnait, aucun des avantages qu'il lui assurait ; mais elle respecta aussi ceux qu'il laissait à l'Autriche ; elle interpréta, dans une certaine mesure au moins, la communauté dans le sens de l'unité. Ce fut dans la période critique de 1875 à 1879 que s'accomplit le changement décisif. La crise extérieure de la guerre russo-turque, la crise économique du premier renouvellement du Compromis, les crises politiques intérieures de la fusion en Hongrie et du renversement de la majorité allemande en Autriche, se produisant à la fois, créèrent par leurs conséquences une situation nouvelle, dont la Hongrie eut tout le profit. Devenue ainsi plus forte, elle s'ap-

Digitized by Google

pliqua désormais systématiquement à relâcher les liens du dualisme, à réduire sans cesse davantage, dans les institutions communes, la part de l'unité, à y accuser au contraire la séparation des individualités politiques autrichienne et hongroise. L'Autriche garda le seul droit de payer les deux tiers des charges de la monarchie, pendant que la monarchie perdait de plus en plus sa réalité, devenait un simple mot vide de sens. L'opinion autrichienne, qui s'était jusque là obstinée, contre l'évidence, dans son illusion d'unité, commença alors à apercevoir la vraie nature du dualisme ; elle arriva à se convaincre que tous les sacrifices qu'elle consentait en faveur de la communauté ne servaient, en réalité, qu'à développer les forces de la Hongrie, toutes consacrées à en préparer la suppression. Elle s'habitua à l'idée que la séparation des deux États était inévitable, que la Hongrie la voulait, que rien ne l'empêcherait de l'obtenir quand elle en jugerait le moment venu, et qu'elle le jugerait venu lorsqu'elle aurait, à la faveur du dualisme, sous l'égide de la monarchie, acquis assez de puissance et de ressources pour pouvoir se passer de l'appui qu'elle avait pris jusqu'alors sur l'Autriche. De plus en plus se répandit en Autriche la conviction que, puisque la séparation devenait inévitable, il valait mieux prendre les devants, brusquer un dénouement certain, et s'épargner au moins des sacrifices inutiles en faveur d'une communauté illusoire, mensongère, et qui tournait à l'absurde.

Les exemples s'offrent en foule, dans l'histoire du fonctionnement du dualisme, qui montrent à quelles étranges conséquences aboutit la communauté ainsi entendue et pratiquée. En voici deux seulement, qui sont caractéristiques. — En 1898, le comte Goluchowski, ministre des affaires étrangères, développa, au nom du gouvernement commun, devant les Délégations, un programme de politique commerciale destiné à favoriser l'expansion économique de la monarchie. Ce programme impliquait une augmentation de la flotte austro-hongroise. La commission du budget de la Délégation hongroise déclara, dans son rapport, que l'intérêt de la Hongrie à l'exportation était trop faible pour que ces frais pussent lui paraître justifiés. « L'Autriche paie 70 % des dépenses de la marine ; mais c'est la Hongrie qui en détermine la force, d'après les besoins de la Hongrie, même contre l'Autriche, quand l'intérêt hongrois est contraire à l'autrichien... Si vraiment ce point de vue naïvement égoïste est décisif pour les Délégations, les affaires communes deviennent une pure absurdité [1]. » Peut-être

1. *Neue Freie Presse*, 19 mai 1898, matin.

Digitized by Google

n'avaient-elles pas attendu trente ans pour le devenir. — L'autre exemple, plus démonstratif encore, est celui de la Bosnie-Herzégovine. Ici aussi l'Autriche paie 70 % aussi bien des frais de l'occupation militaire que de l'excédent des dépenses administratives sur les ressources propres du pays ; et c'est la Hongrie qui exerce dans les deux provinces l'influence dominante, même exclusive. Depuis l'occupation, le ministère des finances, qui est le ministère des provinces occupées, a toujours été dirigé par un Hongrois, M. de Kállay après M. de Szlávy, M. de Burian depuis la mort de M. de Kállay. C'est une garantie supplémentaire pour les intérêts hongrois ; mais ils sont déjà défendus avec assez d'énergie et de vigueur par le gouvernement de Budapest. L'histoire du réseau ferré bosniaque le démontre avec évidence. Dès qu'il commença à être question de l'occupation, l'Autriche réclama une ligne qui devait lui donner, à travers la Croatie, c'est-à-dire à travers le territoire hongrois, une communication directe avec les provinces occupées, et, par ses prolongements, d'une part avec Salonique, de l'autre avec les ports dalmates, auxquels elle ne peut pas se relier par terre d'une autre façon. La Hongrie s'est systématiquement refusée, depuis plus de vingt-cinq ans, à consentir à ce tracé, même quand les lignes qu'elle-même avait voulues dans son intérêt eurent été exécutées ; elle a résisté même aux influences militaires, devant lesquelles l'Autriche cisleithane a toujours dû plier. Les lignes qui ont été construites parce qu'elle les exigeait font de Budapest un lieu de passage forcé entre Vienne et les provinces occupées : elles assurent ainsi à l'État hongrois, maître absolu de ses tarifs de transport, une influence politique et économique prépondérante en Bosnie et en Herzégovine ; et, par une convention qui date de quelques mois, il a été stipulé que les nouvelles voies ferrées demandées par la Hongrie seraient construites avant celles que l'Autriche attend depuis plus d'un quart de siècle, pour se procurer une route directe, non plus vers Salonique — car celle-ci existe désormais par Budapest — mais vers la Dalmatie [1].

La monarchie entretient une armée commune, une marine commune, et, dans les provinces occupées, une colonie commune. Partout, au nom de la communauté, l'Autriche est invitée et astreinte à payer les deux tiers des frais ; et partout la Hongrie, dans le cadre de la communauté, affirme sans cesse plus énergiquement son droit particulier, poursuit chaque jour plus visiblement

1. — Toužimský, *Osvěta*, 1892. II, 1038-44.

Digitized by Google

son intérêt égoïste. Elle ne commet, sans doute, aucune violation précise et positive de l'engagement de 1867 ; elle a profité des avantages qu'il lui offrait, mais elle n'a pas empêché les Autrichiens de suivre son exemple ; elle n'est pas responsable des divisions qui les affaiblissent et condamnent leur pays à occuper dans la monarchie un rang inférieur [1]. Mais les résultats n'en sont pas moins là, funestes pour cette conscience d'une communauté d'intérêts sans laquelle les deux États de la monarchie n'ont pas de raison de vouloir rester alliés. Le problème que posait leur alliance est un des plus malaisés à résoudre de la politique. « Il est difficile d'unir deux êtres humains, dont chacun a sa fin propre, dans un mariage heureux, de telle façon que chacun y reste libre, y puisse développer et épanouir son individualité, et cependant identifie le but de sa vie avec le but de la vie de l'autre. Quelle difficulté, quelle impossibilité même, s'il n'y a pas entre les deux d'inclination réciproque, d'amour réciproque, et par suite d'équité, d'indulgence et de patience ! Chez les peuples, cette condition préalable ne se trouve jamais réalisée [2], » car les peuples sont, par nature, égoïstes. Un régime comme celui qu'établit pour la monarchie austro-hongroise l'accord de 1867 ne peut durer que si les deux États trouvent dans l'alliance une garantie de leurs intérêts assez complète, assez évidente, pour déterminer chaque peuple aux sacrifices de sentiment qu'exige de lui l'union. On trouve dans l'histoire plus d'un problème analogue au problème austro-hongrois, et plus d'un essai de solution : ce qu'on n'y trouve pas, c'est une solution qui ait complètement réussi [3]. — On ne l'y trouve davantage après l'expérience du Compromis.

Cette conscience d'une communauté d'intérêts, qui est la base nécessaire de la communauté de certaines institutions, pouvait exister en 1867. Dans le premier Compromis, tous les avantages n'étaient pas d'un seul côté. La Hongrie avait la primauté politique, mais les accords économiques mettaient l'Autriche à même de profiter de sa supériorité industrielle et commerciale. Il y avait ainsi, malgré tout, entre les deux États, une certaine égalité, une harmonie qui facilitait l'entente. Mais les dispositions mêmes du Compromis la condamnaient fatalement à se rompre. La Hongrie devait nécessairement être séduite, aussitôt qu'elle aurait assuré

1. — Andrássy, *Die Citate des Frhrn. v. Dipauli*, *Neue Freie Presse*, 9 avril, 1898, matin.
2. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oest*, 77.
3. Andrássy, *Ungarns Ausgleich mit Oesterreich*, 80.

Digitized by Google

contre toute atteinte sa prépondérance politique, par l'idée de secouer le joug économique de l'Autriche, et sa prépondérance politique même lui fournissait les moyens de réussir dans cette entreprise. Soit que l'on considère, dans leur ensemble, les renouvellements successifs des conventions décennales financières et commerciales, depuis les lois de 1878 jusqu'aux projets qui, à partir de 1897, sont restés en souffrance par suite de l'obstruction qui régnait au Reichsrath, et qui aujourd'hui, sous la forme nouvelle qu'ils ont reçue le 31 décembre 1902, sont en instance d'adoption ou de ratification devant les deux Parlements, soit que l'on suive depuis 1867 l'évolution de telle ou telle des institutions économiques que l'on peut appeler communes, la Banque par exemple, on constate également les progrès accomplis par la Hongrie aux dépens de l'Autriche, progrès qui s'expliquent sans doute en partie par son développement économique, mais qui ont été réalisés surtout grâce à l'usage qu'elle a fait de sa prédominance politique. — Le renouvellement de 1878 lui valut la parité de la Banque austro-hongroise, un nouveau mode de calcul des restitutions d'impôts sur l'alcool et le sucre exportés, plus favorable que l'ancien à ses intérêts, et des rehaussements de droits de douane qui lui profitèrent plus qu'à l'Autriche. Celui de 1887 laissa toutes choses à peu près en l'état. Par contre, tous les projets qui se sont succédé depuis 1897, et dont quelques-uns ont déjà été mis en vigueur comme lois en Hongrie, comme ordonnances-lois en Autriche, lui offrent la parité désormais absolue dans la Banque, la garantie de la reprise des paiements en espèces — à laquelle elle est plus intéressée que l'Autriche — et la généralisation d'un nouveau mode de décompte des impôts indirects, qui lui procure un gain financier sensible, même si l'on tient compte de l'augmentation de 3 °/₀ qu'elle a consenti sur sa quote-part des dépenses communes [1]. — L'histoire de la Banque autri-

1. Les quotes-parts avaient été fixées en 1867 à 70 °/₀ pour l'Autriche, et 30 °/₀ pour la Hongrie. Elles ne furent modifiées, jusqu'en 1879, que par l'accord de 1870-1, qui imposa à la Hongrie un supplément de 2 °/₀ du total des sommes à couvrir par les quotes-parts, à titre de part de contribution afférant aux Confins militaires, désormais incorporés à la Hongrie. Ainsi les quotes-parts exactes ont été, de 1871 à 1899, 68.6 et 31.4 °/₀. Depuis 1899, elles sont de 65. 6 et 34. 4 : l'empereur et roi promulgue annuellement ces chiffres, sur lesquels les députations de 1899 se sont mises d'accord, et que celles de 1904 viennent d'accepter à nouveau. — Dans cette étude politique du Compromis, il n'y a pas lieu d'entrer dans de plus grands détails sur ces questions matérielles. Elles sont exposées au complet dans les deux ouvrages de Kaizl et de Fiedler sur le Compromis. Voir surtout, pour les projets du quatrième renouvellement, Fiedler, *Rak. uh. vyro-*

Digitized by Google

chienne depuis le Compromis de 1867 montre de la façon la plus nette avec quelle clarté de vues, quelle tenacité dans l'exécution, quelle habileté de procédés, la politique hongroise a su employer la prépondérance politique du pays à son affranchissement et à son relèvement économiques, et faire servir les ressources de la communauté à préparer l'indépendance de la Hongrie. La Transleithanie avait au moins autant de raisons que l'Autriche de tenir à conserver l'unité de la Banque ; car celle-ci lui assurait un crédit infiniment supérieur à celui qu'elle eût trouvé si elle avait été seule, un crédit bien mieux établi, et surtout bien moins cher. Dans la Banque, comme dans les diverses institutions communes, la politique hongroise a travaillé et a réussi à maintenir l'unité là où elle était nécessaire aux intérêts du pays, à établir au contraire partout ailleurs la séparation la plus complète possible. Elle n'avait guère, comme moyen de pression sur l'Autriche, que des arguments de théorie : le principe de la parité, le droit incontestable de la Hongrie d'établir une Banque purement hongroise ; si elle avait dû le faire, elle en eût été la première gênée. Néanmoins, elle arriva, en spéculant avec succès sur la faiblesse et la timidité des gouvernements et des Parlements autrichiens, à acquérir sur la Banque une influence égale, et, depuis la dernière convention, supérieure à celle de l'Autriche, à assurer à la Hongrie les avantages d'une Banque de premier rang, dont l'Autriche faisait les frais, et à réaliser, en affermissant le crédit de l'État et en préparant le rétablissement de la circulation métallique, les conditions préalables de l'indépendance économique du pays, qu'elle pourrait proclamer désormais le jour où elle le jugerait utile [1]. — Partout dans la monarchie l'industrie et le commerce autrichiens se heurtent désormais aux efforts de l'industrie et du commerce hongrois, énergiquement soutenus par un gouvernement national et parlementaire. Les Délégations hongroises réclament depuis longtemps, pour l'industrie hongroise, une part des fournitures militaires proportionnelle à la quote de la Hongrie dans les dépenses communes ; il semble qu'elles soient désormais sûres de l'obtenir, et même d'obtenir plus — le ministre de la guerre s'entendant de nouveau avec elles sur le dos des Autrichiens incapables de résister effica-

vnáni por. 1878, 335 487. — Le bénéfice que le nouveau décompte des impôts indirects procure à la Hongrie était, déduction faite de l'élévation de sa quote-part, de 614.000 couronnes en 1900, de 6.750.000 en 1901. Fiedler, *o c.* 463.

1. Sur la question de la Banque, v. Fiedler, *o. c.*, 99-117, 353-73, 458. F. Hertz, *Die öst.-ung. Bank u. der Ausgleich*, *Zeit*, XXXV (quatre articles).

Digitized by Google

cement[1]. En vain ceux-ci font valoir que, par la mise en commun des recettes de douanes, ils paient un supplément de quote dont il doit leur être tenu compte[2] ; en vain ils invoquent des arguments d'ordre commercial, remontrent que l'industrie hongroise produit plus cher que l'industrie autrichienne, et que c'est eux encore qui devront payer la plus grande partie des frais de cette différence. La parité légitime les demandes de la Hongrie, et la communauté oblige l'Autriche à en supporter les conséquences, à subventionner ainsi indirectement l'industrie hongroise, à aider son concurrent parce qu'il est son allié. Si les peuples autrichiens pouvaient encore accepter avec résignation l'infériorité politique à laquelle les réduisait le dualisme, il est naturel qu'ils se refusent à continuer de supporter des charges qui seront bientôt sans aucune compensation, et à sacrifier leurs intérêts les plus évidents et les plus immédiats à l'illusion d'une monarchie qui, après tout, n'est jamais assurée que pour dix ans au plus[3].

C'est cette décennalité des conventions économiques qui a achevé de détraquer le dualisme. Il n'existe plus aujourd'hui que de nom, parce qu'une de ses conditions essentielles ne peut plus se réaliser : le Parlement autrichien ne fonctionne plus, il ne peut plus adopter constitutionnellement ni le traité sur les quotes-parts, ni l'union commerciale et douanière : la Constitution de 1867 est de fait suspendue. Elle méritait largement ce sort ; mais elle y aurait sans doute échappé plus longtemps, sans les nécessités nouvelles que le dualisme imposait à la politique autrichienne. L'idée directrice, le souci constant de tous les ministères autrichiens, depuis 1867, a toujours été d'assurer le renouvellement du Compromis économique : c'est sur leur succès dans cette affaire que l'empereur les juge. Le terme fatal fait, des années à l'avance, sentir son influence sur toute la vie du pays, et surtout sur la vie du Reichsrath. Il est impossible par définition qu'aucun projet de Compromis écono-

1. La dernière session des Délégations (juin 1904) a prouvé combien le ministère de la guerre s'est rapproché du point de vue hongrois. Les Autrichiens ont vigoureusement protesté ; mais que pourra-t-il résulter de leur protestation ?

2. La dernière députation autrichienne (juin 1904) a résolu de demander le décompte des recettes des douanes entre les deux États suivant les perceptions réelles effectuées.

3. Je ne prends pas plus parti dans ces querelles économiques que dans les controverses d'ordre juridique ou politique. Les deux adversaires ont des arguments justes. L'intérêt du conflit, à notre point de vue, est seulement de démontrer, par un nouvel exemple, la complexité et la difficulté du problème que le Compromis a voulu résoudre, sans le pouvoir.

Digitized by Google

mique avec la Hongrie obtienne par ses mérites positifs l'approbation du Parlement autrichien ; car, s'il contenait pour l'Autriche des avantages précis et évidents, jamais la Hongrie ne l'aurait accepté. Les partis politiques cisleithans n'ont donc, en présence de ces projets, que deux questions à se poser : si l'on pouvait ou si l'on pourrait obtenir mieux, et si le prix dont le gouvernement paie la ratification par le Parlement de ses projets est assez élevé. Au premier renouvellement, en 1878, la majorité libérale allemande trouva les sacrifices nouveaux imposés à l'Autriche si grands qu'elle préféra rompre avec le ministère qui la représentait et laisser le Compromis passer avec l'appui de l'opposition ; ce fut l'une des causes déterminantes du revirement de 1879, qui supprima en Autriche les apparences du régime parlementaire [1]. Dans le nouveau régime inauguré par le comte Taaffe, régime des majorités de coalition et des ministères de la couronne, ce fut par des concessions aux diverses fractions de la majorité que le ministère paya le vote de ses projets, ou tout au moins une neutralité bienveillante à leur égard. Les plus connues de ces concessions sont celles qui furent faites aux Tchèques par des ordonnances sur les langues, en 1886, puis en 1897, ce furent ces dernières qui détraquèrent tout le système ; car l'obstruction allemande, qu'elles provoquèrent, puis l'obstruction tchèque qui la remplaça, arrêtent depuis lors le vote parlementaire du Compromis. A l'heure présente, l'une des causes qui contribuent à empêcher d'aboutir les divers essais de conciliation entre les Allemands et les Tchèques — l'une seulement, mais qui, pour n'être pas avouée, n'est pas la moins importante — l'une de ces causes est la nécessité où se trouverait le Parlement de voter un Compromis qu'aucun parti autrichien ne peut en conscience accepter. Les partis qui comptent et qui pourraient être appelés au pouvoir ne veulent se brouiller ni avec l'empereur en faisant échouer l'entente avec la Hongrie, ni avec leurs électeurs en souscrivant à des sacrifices écrasants et inutiles. Ainsi le dualisme, ce régime qui devait assurer définitivement le constitutionnalisme dans toute la monarchie, aboutit à cette situation paradoxale où, au fond du cœur, les députés souhaitent presque tous que le gouvernement, par une nouvelle usurpation inconstitutionnelle, les

1. Les divergences entre le ministère et la majorité sur les projets de Compromis amenèrent la première démission du cabinet Auersperg. Du reste, en Hongrie, le premier renouvellement du Compromis provoqua aussi une crise : Tisza donna sa démission, puis la reprit.

Digitized by Google

délivre de l'embarras où ils se trouvent placés en face d'un Compromis qu'ils ne peuvent et n'osent ni adopter ni repousser.

Le fonctionnement du dualisme est donc arrêté aujourd'hui, non pas parce que des événements nouveaux et qu'il était impossible de prévoir sont venus troubler le jeu des institutions créées par le Compromis, mais au contraire parce que le régime établi en 1867 s'est développé suivant sa logique intérieure, et que les conséquences qu'il comportait sont apparues de plus en plus clairement. Et c'est précisément parce qu'il n'y a pas là un hasard malheureux, mais une nécessité historique et politique, qu'il est impossible de croire que cette crise puisse n'avoir été qu'un simple arrêt, une simple suspension, et que, si un arrangement de quelque durée pouvait mettre fin à la lutte violente des Tchèques et des Allemands et permettre au Reichsrath de remplir de nouveau son office, le dualisme puisse recommencer à marcher comme il avait marché pendant les trente premières années de son existence. L'impuissance du Parlement autrichien, la domination en Cisleithanie d'un absolutisme masqué, qui emploie tout son pouvoir et toute son autorité à assurer la durée de la monarchie par la soumission de l'Autriche à la Hongrie, est la condition essentielle, quoique inavouée, du dualisme. Or, si la réconciliation nationale, si longtemps espérée en vain, se produisait en Cisleithanie, elle n'entraînerait pas un retour pur et simple à la situation d'avant la crise, mais elle créerait au contraire une situation toute nouvelle. Pour la première fois, les conditions seraient données où les deux nationalités intellectuellement et matériellement dirigeantes de l'Autriche cisleithane, les Allemands et les Tchèques, pourraient collaborer à une œuvre d'affranchissement politique, de progrès, de modernisation de l'État. L'absolutisme, la bureaucratie, l'aristocratie et l'Église, ne sont forts que de leur division. Rapprochées et réunies, elles pourraient établir en Autriche le gouvernement parlementaire, qui jusqu'ici n'y a jamais vraiment fonctionné. Le dualisme ne serait plus alors le côte à côte d'un État parlementaire et d'un État pseudo-constitutionnel, mais le corps à corps de deux États parlementaires. L'Autriche ne voudrait plus subir la loi de la Hongrie ; mais la Hongrie, fortifiée, enhardie, gâtée par une suite de succès ininterrompus, consentirait-elle à renoncer à sa position dominante, aux avantages qu'elle a conquis jusqu'ici, à aucun de ceux qu'elle peut encore attendre ? La crise cisleithane actuelle n'est susceptible, semble-t-il, que de deux solutions : le rétablissement en Autriche d'un absolutisme déclaré, ou la récon-

Digitized by Google

ciliation nationale. Le premier donnerait peut-être à la monarchie quelques années d'un apparent repos ; mais combien de temps pourrait-il se maintenir? de quel prix la Hongrie se ferait-elle payer son consentement à cette violation des principes du Compromis? et, quand ce prix serait payé, que resterait-il de la monarchie? L'autre rendrait la paix à la Cisleithanie, mais en portant la guerre dans la monarchie ; elle modifierait tout l'équilibre de forces sur lequel repose, depuis trente-sept ans, l'unité austro-hongroise ou ce qui en subsiste ; elle ne mettrait fin, peut-être, à la crise cisleithane que pour ouvrir une crise transleithane aussi grave, sinon plus grave et plus grosse de dangers.

Un avenir prochain sans doute mettra fin — provisoirement — à ces incertitudes ; il décidera entre ces deux solutions également possibles et vraisemblables, ou peut-être il en fera apparaître une nouvelle, celle à laquelle personne ne songeait, ne pouvait même songer ; il y a longtemps qu'on a nommé l'empire des Habsbourg le pays des invraisemblances. Quand il s'agit de choses d'Autriche, il faut chercher à prévoir, mais il faut surtout se garder de vouloir prédire ; l'événement a rarement justifié les prédictions. L'histoire nous le prouve. Elle ne nous découvre pas l'avenir de l'Autriche, mais elle nous montre quelles ont été, jusqu'ici, les conditions de son évolution politique, quelles influences se sont exercées sur elle, quelles causes permanentes et quels facteurs dominants y ont fait sentir leur action. Essayer de dégager, sur ce point, les leçons du passé, pour guider la pensée ou l'imagination qui cherchent à scruter l'avenir, c'est conclure, de la manière la plus modeste assurément, mais aussi la plus sûre, cette étude d'histoire politique de la monarchie austro-hongroise.

Elle doit, avant tout, avoir dissipé une erreur fondamentale ; celle qui, ne voyant dans la monarchie autrichienne que le produit de combinaisons et d'ambitions dynastiques, en escompte la disparition à bref délai. Combien de fois n'a-t-on pas répété que seul le respect pour le vieil empereur François-Joseph, la pitié pour tous ses malheurs publics et privés, retient encore dans les liens d'une obéissance commune les peuples divers et ennemis qui sont groupés sous son sceptre? qu'il sera le dernier empereur de la famille des Habsbourg, et qu'après lui la dissolution ou le partage guettent son empire? Cette formidable naïveté constitue encore aujourd'hui l'opinion courante sur l'Autriche, surtout dans notre pays ; mais elle commence heureusement à ne plus rencontrer autant de

Digitized by Google

crédit qu'il y a quelques années. La politique n'est pas une idylle ; si les peuples de la monarchie voulaient vraiment se séparer les uns des autres et surtout s'ils le pouvaient, ce n'est pas la peur de « faire de la peine à l'empereur » qui les retiendrait. — Trois dangers, dit-on, menacent l'Autriche : le séparatisme hongrois, le panslavisme, et le pangermanisme. Mais que se cache-t-il de réalité sous ces mots ? — 1849 a guéri les Magyars de leurs illusions : ils savent tous à quelle nécessité correspond pour eux l'union avec l'Autriche. L'union personnelle même ne serait pas la séparation, mais simplement une autre forme d'alliance, qui laisserait subsister les obligations de la défense commune et réciproque. Mais la majorité de la nation est pour le dualisme : le comte Apponyi, le comte Jules Andrássy, M. de Széll, le comte Tisza, ont plus d'une fois proclamé qu'il était dans l'intérêt de la Hongrie de le maintenir. La séparation, même si les Magyars la voulaient, sera d'ailleurs impossible tant que la dynastie conservera une ombre de pouvoir en Hongrie et en Autriche, et tant que les diverses nationalités hongroises, les Roumains, les Slovaques, les Croates, n'auront pas été magyarisées jusqu'au dernier homme : or, il ne semble pas, malgré tous les efforts de la magyarisation, que de longtemps au moins elles puissent l'être. — Le panslavisme serait menaçant pour l'Autriche, non pas sous sa forme sentimentale ou littéraire, mais uniquement sous sa forme politique, c'est-à-dire s'il impliquait la réunion de tous les Slaves dans un grand empire, qui serait nécessairement un empire russe. Qui donc croit encore à une pareille chimère ? et qui, surtout, croit que les Slaves autrichiens envisagent avec sympathie une semblable perspective ? Les Slaves opprimés, sans doute, ont toujours tourné leurs regards vers la Russie, d'où ils attendaient leur salut ; mais, sitôt qu'ils se sont trouvés affranchis et libres de vivre leur vie nationale, ils n'ont plus jamais éprouvé aucune envie de la sacrifier au tsarisme. Les Slaves d'Autriche n'agissent ni ne pensent sur ce point, autrement que les Bulgares, par exemple. Les Tchèques sont restés fidèles à la doctrine de Palacký, qui se déclarait en 1848 adversaire de la monarchie universelle russe comme de toute autre monarchie universelle : ils ont toujours voulu et ils veulent toujours, avant tout, uniquement, être Tchèques. Ils regardent et surtout ils affectent de regarder vers Saint-Pétersbourg lorsqu'ils veulent donner un avertissement à Vienne, lui faire sentir que contre une oppression trop forte ils sauraient où trouver un protecteur ; mais ils ne se font pas d'illusion sur la

Digitized by Google

valeur politique réelle des sympathies russes ; ils s'en servent comme d'un épouvantail [1]. — Il en est du pangermanisme, en cela, comme du panslavisme. Il faut distinguer le pangermanisme intérieur et le pangermanisme extérieur : l'aspiration des Allemands d'Autriche vers l'union avec l'Allemagne, et le désir de l'Allemagne d'annexer l'Autriche à l'Empire allemand. Le pangermanisme intérieur n'existe pas. La rupture des liens séculaires qui rattachaient l'Autriche à l'Allemagne, la perte de l'hégémonie traditionnelle des Allemands en Autriche, n'ont pas pu s'accomplir sans laisser en eux des regrets et de l'amertume. Bien que l'une apparût, depuis longtemps, comme la solution nécessaire d'un long conflit, que l'autre fût la conséquence inévitable d'une évolution politique et sociale que rien ne pouvait arrêter, il était impossible qu'ils ne se sentissent pas atteints dans leurs sentiments et dans leurs intérêts nationaux. Ils se crurent victimes d'une spoliation arbitraire et injuste. Leur orientation politique, dans une situation nouvelle, devait se modifier : ils ne pouvaient plus confondre leur cause avec celle de l'État autrichien, ils devaient devenir Allemands nationaux [2]. Mais allemand national ne signifie pas pangermaniste. S'ils insistent sur la solidarité intellectuelle et morale de tous les Allemands, ils ne font que suivre l'exemple des Slaves ; s'ils inscrivent dans leur programme la demande d'une alliance plus étroite entre l'Autriche et l'Allemagne, ce n'est nullement d'une absorption qu'il s'agit, et c'est plutôt un désir pieux qu'un véritable espoir d'avenir qu'ils expriment ainsi. Leur politique, en tous cas, est pratique, elle compte avec les réalités, avec la durée de l'Autriche. Quelques centaines d'exaltés seulement, le parti de M. Schönerer, sont vraiment des pangermanistes ; mais on ne peut guère les prendre au sérieux. Au fort de l'agitation nationale provoquée parmi les Allemands par les ordonnances sur les langues de 1897, ils ont obtenu, grâce à l'exaspération populaire, des succès électoraux, mais qui ont été plus bruyants que durables : on les avait nommés non pour leur programme, mais pour leur vocabulaire d'injures, non pour leurs cerveaux, mais pour leurs gosiers. Mais déjà la réaction contre cet « emballement » s'est fait sentir. Les Allemands d'Autriche, en réalité, louchent vers Berlin, comme les Slaves vers Pétersbourg, pour taquiner le gouvernement autrichien, ou pour l'avertir de ne pas aller trop

1. Cf. Masaryk, *Naše nynější krise*, LX-LXI.

2. D'ailleurs, ils ont gardé sur plus d'un point les prétentions et les idées de l'ancien parti de l'État.

Digitized by Google

loin. Mais le vrai pangermanisme n'existe pas chez eux. Existe-t-il davantage comme pangermanisme extérieur? Les cadres que la fantaisie d'amis trop zélés ou d'ennemis trop défiants trace à la future annexion allemande enserrent toute la Cisleithanie, sauf la Galicie avec la Bukovine et la Dalmatie : au total 17 millions d'hommes, dont plus de 16 sont catholiques, plus de 8 sont Slaves. L'Allemagne ne s'effraierait peut-être plus autant aujourd'hui qu'il y a dix ans de grossir sa population catholique ; mais les Slaves la tenteraient sans doute moins. Elle devrait compter aussi avec l'appui que prêterait à leur résistance la population paysanne des provinces des Alpes, catholique renforcée et autrichienne fanatique. Enfin, il est certain qu'une pareille annexion ne pourrait être que la suite d'une conflagration européenne ; et celle-ci présenterait pour l'Allemagne trop d'inconvénients et de dangers pour que l'on puisse admettre que, de gaîté de cœur, elle la provoquât en vue d'un profit aussi problématique que cette incorporation à l'Empire de nouveaux éléments étrangers à l'idée nationale et rebelles à l'assimilation prussienne. Ces faits évidents commencent à être reconnus même par les partis qui ont eu autrefois intérêt à entretenir la crainte du péril pangermanique : M. Fort, délégué tchèque, a déclaré à la dernière Délégation autrichienne que le péril pangermanique est un fantôme[1]. — L'ouverture de la succession d'Autriche ne pourrait être dangereuse que si elle déchaînait à l'intérieur une explosion de passions séparatistes qui encourageraient les convoitises des puissances voisines ; mais, si cette explosion ne doit pas se produire, les convoitises elles-mêmes, supposé qu'elles existent, se garderont de provoquer un conflit. En réalité, la dynastie des Habsbourg est soutenue en Autriche, non pas uniquement, non pas surtout par un loyalisme béat, mais par l'idée politique qu'elle représente seule ; elle dure, parce que c'est par elle que s'exprime la nécessité politique en vertu de laquelle la monarchie qu'elle a fondée il y aura bientôt quatre siècles a subsisté jusqu'aujourd'hui, et subsistera sans doute encore longtemps, à moins d'un bouleversement de tout l'ordre et de tout l'équilibre politiques de l'Europe actuelle. C'est pourquoi, selon toute vraisemblance, l'avènement du successeur de François-Joseph aura lieu dans une situation moins troublée, plus calme, plus régulière que n'avait eu lieu, au bruit des canons de la guerre civile, l'avènement de François-Joseph.

Il faut donc compter que le problème austro-hongrois continuera

1. Délégation autrichienne, 27 mai 1904.

Digitized by Google

à se poser comme un problème austro-hongrois ; mais il faut compter aussi que les termes en peuvent être, par un changement de souverain, très sensiblement modifiés. Il est dans la nature même de cette monarchie, instable et bigarrée, que le monarque y joue personnellement un très grand rôle ; ses idées, son caractère, ses dispositions sont des facteurs importants de l'évolution politique. Il est facile de discerner, au moins dans l'ensemble, l'influence qu'a exercée sur le cours des événements en Autriche-Hongrie depuis un demi-siècle la personne de François-Joseph. On connaît les traits dominants de son caractère. Sa volonté, autrefois très-forte, s'affaiblit et se déprima sous le poids de l'insuccès qui semblait s'attacher à toutes ses entreprises ; son courage moral céda devant l'excès du malheur, et il songea parfois sérieusement à abdiquer. Au moment du Compromis, il traversait une de ces périodes, et cet état d'âme n'explique pas pour la moindre part la rapidité, la facilité et la plénitude du triomphe de la Hongrie. Il en traversa une nouvelle après 1871, lorsqu'il eut été forcé de renoncer au Compromis bohême, d'abandonner les Tchèques, avec lesquels il s'était personnellement engagé très loin ; il se sentait alors environné d'hostilité de toutes parts, en butte à la défiance des Allemands à peine remis de leur chaude alarme, à la rancune des Tchèques qui se jugeaient trahis. C'est à ce moment qu'Andrássy, comme ministre des affaires étrangères, prit sur lui, à la faveur de cette dépression, le plus grand empire. En menant à bonne fin l'entreprise de l'occupation, qui était son œuvre personnelle et celle du souverain, il rendit à François-Joseph confiance en lui-même, et en même temps il fonda définitivement, par le succès, la prépondérance de la Hongrie. Depuis ce moment, l'âge, la fatigue d'un long règne, le poids des infortunes domestiques, ont de nouveau détendu chez le monarque le ressort de la volonté ; il est capable d'une résistance brusque, parfois violente, aux demandes de ses sujets, mais il ne la pousse pas à bout : au moment décisif il hésite, par crainte sans doute de remettre en question, avec l'ordre intérieur, la situation extérieure de la monarchie, si péniblement relevée. C'est ainsi qu'après avoir autorisé la politique du comte Badeni, après avoir approuvé les ordonnances sur les langues, après avoir consenti même aux mesures les plus rigoureuses pour mettre fin à l'obstruction des Allemands au Reichsrath, il abandonna soudainement son ministre lorsqu'un vent de révolte parut souffler sur Vienne [1]. C'est ainsi que,

1. Décembre 1897.

Digitized by Google

en septembre 1903, il adressa à l'armée l'ordre du jour de Chlopy, qui affirmait sa ferme résolution de la maintenir toujours commune et une, et, que, quelques semaines plus tard, il souscrivit au programme militaire du parti libéral hongrois, qui portait la première atteinte sérieuse à l'unité de l'armée. Dans ces conditions, les hommes d'État chargés de guider et d'exécuter sa volonté hésitent toujours à s'engager à fond, car ils ne sont pas sûrs d'être soutenus jusqu'au bout; tandis que le programme militaire des Hongrois, par exemple, était présenté à l'empereur avec énergie et décision, l'ancienne unité de l'armée ne fut défendue que mollement et avec hésitation [1]. Une bonne part des succès de la Hongrie depuis dix ans ne s'explique qu'ainsi. — L'archiduc François-Ferdinand semble être un homme d'une autre trempe, et pénétré d'autres idées. Les empereurs, il est vrai, tiennent rarement les promesses des princes héritiers, et peut-être le futur souverain de l'Autriche-Hongrie réserve-t-il des surprises à ses sujets. Ce que l'on sait de lui, jusqu'ici, permet du moins de croire qu'il voudra faire une autre politique que François-Joseph. Il ne fait pas mystère — pas assez, dit-on — de ses tendances conservatrices-cléricales. Son mariage [2] les a encore développées, en le rapprochant de l'aristocratie historique de Bohême. Enfin il est militaire dans l'âme. Ce sont autant de raisons pour qu'il ne nourrisse pas de très vives sympathies pour la Hongrie libérale, parlementaire, et ennemie de l'unité de l'armée. Les dernières concessions militaires exigées et obtenues par les Magyars semblent l'avoir particulièrement irrité. En portant atteinte à l'unité de l'armée, ils violent la condition fondamentale sous laquelle la dynastie a conclu avec eux le pacte de 1867 : pourquoi s'astreindrait-elle alors plus qu'eux à le respecter? Même en Hongrie, on peut essayer de gouverner sinon contre les Magyars, du moins sans eux, ou sans une partie d'entre eux. Le parti catholique populaire, honoré

1. Je tiens de première source ce fait, qui éclaire certaines obscurités de la situation actuelle de la monarchie: au cours de la dernière crise militaire (septembre-octobre 1903), M. de Körber, qui poussait l'empereur à résister à la Hongrie, s'est heurté aux conseils opposés du comte Goluchowski, qui est pourtant, par tradition et par définition, le gardien de l'unité de la monarchie. Le ministre des affaires étrangères n'agissait pas par conviction que les demandes de la Hongrie fussent dans l'intérêt de la monarchie, mais par prudence : l'empereur est changeant, et les Hongrois sont rancuniers.

2. Avec la comtesse Sophie Chotěk (élevée depuis par l'empereur au rang de princesse de Hohenberg), dont la famille fait partie de la haute noblesse conservatrice de Bohême.

Digitized by Google

depuis longtemps de la faveur de l'archiduc héritier, pourrait servir de lien entre le roi et les nationalités, qui semblent aujourd'hui rentrer dans une période d'agitation : les Roumains et les Slovaques se remuent, et la rigueur même de la répression, judiciaire le plus souvent, mais parfois sanglante [1], les condamnations extrêment sévères qui, frappant de longs mois de prison le moindre article jugé subversif, tendent visiblement à priver les nationalités de leurs chefs, prouvent que l'État hongrois croit à la gravité du péril. Si les nationalités, au lieu de trouver la couronne du côté des Magyars contre elles, la trouvaient de leur côté contre les Magyars, toute la situation politique de la Hongrie serait changée. Une crise très grave s'ouvrirait pour elle et pour la monarchie. Les Magyars, depuis 1867, ont fait d'énormes progrès, en nombre, en force, en valeur intellectuelle, économique, politique. Engager la lutte contre eux, même si ce n'était pas pour leur reprendre toutes les conquêtes des quarante dernières années, mais seulement pour obtenir de la Hongrie des garanties plus sûres pour l'unité de la monarchie, serait une entreprise extrêmement hasardée. On n'oserait affirmer qu'elle fût sans espoir. Le prestige de la couronne est encore grand parmi les Magyars, encore tout puissant sur les autres nationalités de la Hongrie ; et qui sait quels changements politiques pourraient se produire en Autriche, si l'empereur prenait énergiquement position contre la prépondérance hongroise, en faveur de l'unité de la monarchie, et quelle force l'appui des peuples autrichiens, unis dans une même ardeur de revanche, pourrait lui prêter? Il y a là des éventualités qu'il faut envisager ; mais on ne peut que poser les questions, car rien ne permet encore d'essayer avec quelque vraisemblance de les résoudre. Elles montrent seulement comment, dans un avenir qui ne saurait être très éloigné, pourront se modifier certaines données essentielles de la question d'Autriche.

L'unité autrichienne a dès les débuts de la monarchie trouvé son principal appui dans l'armée : c'est dans l'armée seule qu'elle s'est complètement réalisée, et c'est parce qu'elle était réalisée dans l'armée qu'elle a pu s'affirmer aussi dans la politique extérieure ; c'est sur l'unité de l'armée que se fonde l'unité de la puissance autrichienne. Mais dans quelle mesure l'unité de l'armée a-t-elle été affectée par les changements politiques et sociaux, qui, depuis 1867, se sont accomplis dans la monarchie ? ou, du moins, dans quelle mesure va-t-elle en être affectée? L'armée de l'Autriche-Hongrie

1. Affaire d'Elesd, mai 1904.

Digitized by Google

dualiste, l'armée de la Cisleithanie dépouillée de son vernis germanique et divisée entre les nationalités, restera-t-elle l'imprenable forteresse d'unité qu'était l'armée des Radetzky et des Benedek? C'est dans quelques années seulement qu'on pourra vraiment en juger. Il n'y a guère plus de dix à douze ans que les Magyars ont commencé à s'inquiéter sérieusement de faire pénétrer dans l'armée plus d'esprit hongrois. Les hauts grades sont encore tous occupés par des officiers de l'ancienne armée impériale; il y a peu de généraux qui n'aient pas servi avant 1866; même les plus Hongrois de race et d'esprit ne peuvent pas plus que ne faisaient en 1848 les Croates séparer dans leur esprit le dévouement à leur patrie et le dévouement au souverain, envisager même la possibilité d'un conflit entre l'une et l'autre. Comment cette situation se modifiera-t-elle, lorsqu'arriveront aux emplois supérieurs des officiers qui n'auront connu que le nouveau régime, qui peut-être seront imbus d'esprit dualiste et hongrois? Leur obéissance militaire et leur patriotisme politique et national ne risqueront-ils jamais de se heurter? Le souverain pourra-t-il toujours, dans tous les cas, contre tous les ennemis, compter sur l'obéissance absolue de son armée? Du côté autrichien aussi, à mesure que la bourgeoisie, qui est en grande partie la pépinière du corps des officiers, a perdu l'unité que lui donnait autrefois sa culture allemande, qu'il s'est formé des bourgeoisies nationales, l'esprit national a, semble-t-il, pénétré dans l'armée. On a entendu parler, quelquefois, à mots couverts, de conflits survenus entre des officiers de nationalité différente sur des questions de langue ou des questions politiques; mais le mystère dont l'administration militaire entoure tout ce qui touche aux choses de l'armée n'a pas pu être percé sur ce point. Ici encore, c'est un avenir prochain qui lèvera tous les doutes. On voit seulement aujourd'hui que le commandement suprême ne cherche plus à maintenir dans l'armée une unité absolue par des moyens mécaniques. Le ministère de la guerre, il y a quelques années, excluait aussi complètement que possible de l'armée les langues nationales; il imposait aux officiers l'emploi exclusif de l'allemand, même en dehors du service; il exigeait des sous-officiers, comme première condition d'accès à leur grade, la connaissance de la « langue de service de l'armée ». Un changement visible est en train de s'accomplir : depuis quelques mois, la place faite aux langues nationales dans l'armée a été agrandie; on peut devenir sous-officier sans savoir l'allemand, et les officiers sont astreints à une étude plus attentive, plus sévè-

Digitized by Google

rement contrôlée, des langues qui se parlent dans leurs régiments. Quelles seront les conséquences de cette orientation nouvelle? Quel sera le succès des demandes que, à la suite des Magyars, les Tchèques et les Polonais formulent pour obtenir que leurs soldats soient commandés, eux aussi, uniquement par des officiers de leur nationalité ? L'armée autrichienne finira-t-elle par être composée d'une série d'armées nationales qui en seront, comme dit de l'armée hongroise le Compromis, les parties intégrantes ? Et quelle unité conservera-t-elle dans ces conditions ? Celle que lui donne l'unité du haut commandement, de l'état-major général, des armes spéciales, sera-t-elle suffisante ? Une autre est-elle possible? Autant de questions dont il est impossible aujourd'hui d'apercevoir la solution, et dont la solution pourtant apparaît comme d'une importance capitale pour l'avenir de la monarchie, surtout lorsqu'on songe au rôle qui revient à l'armée dans le développement de la politique extérieure de la monarchie, et à l'influence décisive qu'en Autriche la politique extérieure a toujours exercée sur le cours de la politique intérieure.

Toute l'histoire politique de la monarchie depuis 1848 montre que la vie constitutionnelle de l'Autriche moderne s'est développée sous l'action exclusive ou tout au moins prépondérante de préoccupations ou de desseins extérieurs. La succession des différents régimes essayés depuis la Révolution ne répond pas à des modifications de situation intérieure, mais à des transformations de situation extérieure. La nature même de la monarchie, qui est et a toujours voulu être une puissance plus qu'un État[1], explique ce caractère tout particulier de son évolution politique. On a pu récemment démontrer avec exactitude que l'attitude du gouvernement autrichien envers les Allemands d'Autriche avait, depuis 1848, toujours été déterminée par l'état des relations de la monarchie avec la Prusse, bienveillante quand elles étaient tendues, hostile quand elles étaient amicales ; car, dans ce dernier cas, le gouvernement autrichien n'avait point à craindre d'intrigues prussiennes, ni contre la position de l'Autriche en Allemagne, ni contre la fidélité de ses sujets allemands, et il pouvait réserver ses faveurs à d'autres peuples qu'il jugeait nécessaire de satisfaire[2]. De même, le revirement de 1879 en Cisleithanie, s'il fut causé en partie par les fautes

1. Le comte Kálnoky lui-même la définissait ainsi. Friedjung, dans *Biog. Jahrbuch*, III, 370.
2. O. Weber, dans *Deutsche Arbeit, Monatschrift fur das geistige Leben der Deutschen in Böhmen*, III, 538-46.

Digitized by Google

politiques de la majorité libérale allemande, s'explique surtout parce que la cour jugeait avec raison qu'il était impossible et contradictoire d'entreprendre et de poursuivre avec succès une politique slave en Orient et de laisser en même temps la plus importante des nationalités slaves, de l'Autriche, les Tchèques, attester par son opposition passive l'oppression des Slaves autrichiens. La politique intérieure de la monarchie est ainsi soumise à des influences que l'on ne peut souvent même pas soupçonner, car elles répondent à des combinaisons inconnues et secrètes de politique extérieure. La hâte avec laquelle fut conclu le Compromis ne se comprend que par les arrière-pensées de revanche qu'après Sadowa on nourrissait à la cour. La coïncidence de ces quatre faits : l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine, la chute du système allemand en Cisleithanie, l'établissement définitif de la prépondérance magyare dans la monarchie, et la conclusion de l'alliance austro-allemande, a quelque chose de surprenant et de paradoxal ; comment l'Autriche, au moment même où elle se rapprochait de l'Allemagne, pouvait-elle rejeter ses sujets allemands dans l'opposition, et, au moment où s'augmentait aux dépens de la Turquie sa population slave, devenir politiquement, plus encore qu'elle ne l'était jusque-là, une puissance magyare ? Pourtant, il y a entre ces quatre faits un enchaînement logique. Pour soutenir sa nouvelle position balkanique, l'Autriche avait besoin à la fois du concours des Slaves pour se concilier les Slaves de la Turquie, et de l'alliance de l'Allemagne pour s'assurer contre toute entreprise de la Russie. L'alliance même la garantissait contre toute menée prussienne, toute tentative d'ébranler la fidélité de ses sujets allemands ; elle pouvait ainsi opérer sans crainte en Cisleithanie le changement de front qu'elle désirait et qu'elle jugeait nécessaire ; et, par là même, la Cisleithanie étant désormais paralysée par les luttes nationales, la Hongrie devenait le facteur dominant de la monarchie, d'autant plus que l'alliance allemande en vue d'une politique orientale réalisait une idée magyare, une combinaison qu'en 1867 déjà les hommes d'État deákistes avaient envisagée comme une des conséquences lointaines du Compromis [1]. Si la monarchie se trouvait bientôt placée, par l'évolution naturelle de la question d'Orient, en face d'une situation extérieure nouvelle, si elle s'allongeait jusqu'au canal d'Otrante et jusqu'à la mer Égée, si elle étendait son influence sur tout le Balkan

1. Cf. Kónyi, *Deák*, IV, 379 (journal de Lónyay.) *Deutsche Revue*, avr. 1890, 15-7 (lettre d'Eötvös à Andrássy).

Digitized by Google

occidental, soit par l'annexion de l'Albanie et de la Macédoine, soit par l'établissement d'un protectorat sur les petits États qui s'y formeraient, ces événements pourraient avoir sur son organisation intérieure une double répercussion. Ils pourraient faire du dualisme un trialisme, si la Croatie, la Dalmatie, la Bosnie et l'Herzégovine se groupaient, dans le cadre de l'Autriche, en un nouvel État slave du Sud; et, comme le trialisme ne serait qu'une forme du fédéralisme, un changement intérieur dans le sens fédéraliste s'ensuivrait aussi en Cisleithanie. Mais il se pourrait également que la dynastie cherchât dans l'affermissement de l'alliance allemande une garantie contre les dangers nouveaux auxquels l'exposerait, du côté de la Russie, sa nouvelle situation orientale, et que la Hongrie, par suite, profitât encore une fois de cette évolution de la politique extérieure. Il serait paradoxal sans doute, mais nullement contradictoire, de voir la dynastie, forte de l'alliance de l'Allemagne, gouverner une monarchie augmentée de territoires et de populations slaves, mais dont la Hongrie serait plus que jamais le centre géographique et surtout le centre de gravité politique.

En face des anciennes influences, dynastique, militaire, diplomatique, qui ont jusqu'ici exclusivement dirigé le développement politique de la monarchie autrichienne, il faut placer une influence nouvelle, moderne : celle des peuples. C'est leurs divisions qui, jusqu'ici, ont fait la force des puissances traditionnelles : si ces divisions prenaient fin, une ère nouvelle s'ouvrirait pour la monarchie. La réconciliation des Allemands et des Tchèques, que souhaitent également les sincères amis des deux peuples [1], si elle pouvait se faire loyalement et sans arrière-pensée, entraînerait sans doute des conséquences importantes pour toute l'Autriche-Hongrie. La magyarisation violente a commencé du jour où, sur la lutte des Tchèques et des Allemands, le gouvernement absolu a de nouveau fondé son empire en Cisleithanie; il n'est pas impossible qu'elle doive cesser du jour où, par l'entente des deux peuples, un régime parlementaire, assis sur un droit électoral purifié et largement étendu, remplacerait la Constitution de 1867 ; malgré le dualisme, l'Autriche et la Hongrie sont encore dans une étroite dépendance réciproque.— La grande difficulté, dans la monarchie austro-hongroise, est de concilier le droit historique de certaines nationalités avec le droit naturel des autres. A Kremsier, on avait trouvé la formule de l'autonomie nationale des cercles dans le cadre historique de la

1. Voir pour les Tchèques, Denis, *La Bohême*, II, 674-8.

Digitized by Google

province. Eötvös concevait de même, comme solution de la question des nationalités en Hongrie, l'autonomie nationale assurée par le self-government du comitat dans le cadre de l'État unitaire historique. Là est, peut-être, la formule de l'avenir en Autriche-Hongrie. Le principe dualiste posé par le Compromis est un principe historique : quarante ans d'application lui ont donné une force nouvelle ; il ne paraît guère possible qu'il s'efface jamais devant le principe de l'unité de la monarchie. Mais le maintien de la monarchie, d'autre part, peut être mieux assuré qu'il n'est aujourd'hui dans le Compromis ; et le dualisme, par ailleurs, n'implique pas nécessairement le double centralisme institué en 1867. A mesure que les peuples de la monarchie prendront conscience davantage de leurs besoins et de leurs intérêts, ils arriveront sans doute à se convaincre qu'il leur faut impérieusement parvenir à une entente et se faire des concessions mutuelles ; ils sont condamnés à rester unis longtemps encore, selon toute vraisemblance ; pourquoi ne pas régler leur union de la façon la plus satisfaisante et la moins oppressive pour tous ? Si aucun bouleversement ne survient dans les conditions politiques de l'Europe actuelle, si les idées de liberté et de démocratie peuvent ainsi pénétrer davantage dans la monarchie et s'y affermir, si l'évolution économique aide à leurs progrès, c'est peut-être dans ce sens que s'accomplira la transformation politique de l'Autriche-Hongrie. Un pareil régime réunirait les avantages du centralisme, du dualisme et du fédéralisme. sans avoir les inconvénients d'aucun ; il ferait de la monarchie austro-hongroise, dans la mesure où le permettent ses conditions propres d'existence, une Suisse monarchique ; le modèle vaut d'être imité. Peut-être ce régime n'a-t-il aucune chance de pouvoir jamais être appliqué. Ce serait dommage, pour la monarchie et pour l'Europe.

Digitized by Google

INDEX ALPHABÉTIQUE

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

NOTE
(voir page 223).

Le revirement de Clam Martinic en 1859, sans s'expliquer encore entièrement, semble moins mystérieux lorsque l'on connait le fait suivant.

Clam, qui était gouverneur de la Galicie occidentale, à Cracovie, fut appelé à Vienne après la chute de Bach, pour prendre le ministère de l'intérieur. Mais le programme qu'il exposa à l'empereur ne fut pas adopté. Il avait consenti à servir un régime dont il désapprouvait la politique, tant qu'il n'avait pas lui-même formulé officiellement la sienne; mais, celle-ci une fois déclarée, il jugea ne pas pouvoir en appliquer une autre, et il quitta l'administration. — Ce fut ainsi qu'il exposa lui-même la situation à ses fonctionnaires, qu'il réunit à son retour de Vienne, et c'est par leurs récits que ce fait a été connu.

Le programme de Clam consistait à rendre aux propriétaires de domaines une partie des attributions administratives dont les avait dépouillés la Révolution. — Son hostilité contre Goluchowski s'explique en partie par la divergence de leurs idées sur ce point, en partie par la demi-subordination où le gouverneur de Cracovie se trouvait vis-à-vis de celui de Lemberg [1].

Addenda et corrigenda

Dans la bibliographie, ajouter parmi les ouvrages :
Masaryk, *Naše nynější krise (Notre crise présante)*, Prague, 1895.
Radó-Rothfeld, *Die ungarisches Verfassung*, Berlin, 1898.

Page 251, ligne 20, *au lieu de* Lesser, *lire* Lasser.
— 453, — 6, *au lieu de* Compromis, *lire* compromis.
— 539, — 26, *au lieu de* Cortes, *lire* Kortes.
— 555, note 2. *Lire :* « Brote, *Die rum. Frage,* 51 (citation d'un discours de Beksics). L'argumentation résumée dans le texte est celle que donne Beksics dans *A mag. nemz. tört*, X, 671-5, 825. — Elle emprunte, » etc.

Dans tout le livre II, *lire* LES ESSAIS D'UNITÉ CONSTITUTIONNELLE (1859-1865).

1. Je dois ces renseignements sur Clam à l'obligeance de M. Friedjung.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

Digitized by Google

CHAPITRE II. — LA RÉACTION (1849-1859)

LIVRE II

Les Essais d'unité constitutionnelle (1859-1860)

CHAPITRE PREMIER. — LE DIPLÔME D'OCTOBRE (1859-1860)

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

CHAPITRE III. — L'AUTRICHE-HONGRIE

Ex Ed
12/29/23

Digitized by Google

LILLE. — IMP. LE BIGOT FRÈRES

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Bd. Apr. 1924



HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART

MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911

Digitized by Google

Digitized by Google